



DET NATIONALE  
FORSKNINGSCENTER  
FOR VELFÆRD

14:2009 ARBEJDSPAPIR

Katrine Vitus & Agnete Aslaug Kjær

## KORTLÆGNING AF PSP-FREDERIKSBERG – KONCEPT, PRAKSIS, ERFARING

FORSKNINGSAFDELINGEN FOR SOCIALPOLITIK OG VELFÆRDSYDELSER

# KORTLÆGNING AF PSP-FREDERIKSBERG – KONCEPT, PRAKSIS, ERFARING

Katrine Vitus & Agnete Aslaug Kjær

SOCIALPOLITIK OG VELFÆRDSYDELSER  
Arbejdsrapport 14:2009

The Working Paper Series of The Danish National Centre for Social Research contain interim results of research and preparatory studies. The Working Paper Series provide a basis for professional discussion as part of the research process. Readers should note that results and interpretations in the final report or article may differ from the present Working Paper. All rights reserved. Short sections of text, not to exceed two paragraphs, may be quoted without explicit permission provided that full credit, including ©-notice, is given to the source.

# Kortlægning af PSP-Frederiksberg – koncept, praksis, erfaring

## Forord

## Resumé

### Kapitel 1: INDLEDNING

**Undersøgelsens indhold og afgrænsning**

**Rapportens struktur**

### Kapitel 2: METODE

**Fokus: Koncept, praksis og erfaring**

**Analysens udgangspunkt: Forandringsteori**

**Metodiske redskaber og empirisk materiale: Interview og observation på forskellige niveauer**

*Myndigheder*

*Brugerorganisationer*

**Kortlægningens validitet**

**Opsamling**

## I. KONCEPT

### Kapitel 3: BAGGRUND OG FORMELLE RAMMER

**Behovet for samarbejde**

**Aktører og organisering**

**Operative rammer**

**Lovgivning**

*Ombudsmandssagen 2006*

*Lovhjemmel for PSP-samarbejdet*

**Strukturelle reformer**

**Opsamling**

### Kapitel 4: FORMÅL – FORESTILLINGER OM FORANDRING

**Forandringsmål**

**Forebyggelse af borgeres sociale deroute og kriminalitet**  
**Opsamling af borgere mellem de tre myndigheder**  
**Koordinering og tilbagemelding**  
**Tværfaglig erfaringsudveksling**  
**Opsamling**

## **II. PRAKSIS**

### **Kapitel 5: IMPLEMENTERING – FREMMENDE, HINDRENDE OG KRITISKE**

#### **FAKTORER**

##### **Fremmende faktorer**

*Seminarer og løbende uddannelse*  
*Samarbejde 'fra neden'*  
*Små organisatoriske enheder*  
*Forplantning til frontlinjeniveau og direkte repræsentation*  
*Politiets afrapportering*  
*Personligt netværk og personbåret samarbejde*  
*Operativgruppemedlemmerne som ledere og praktikere*

##### **Hindrende faktorer**

*Uklare lovgivningsmæssige rammer*  
*Omstruktureringer*

##### **Kritiske faktorer**

*Yderligere brugerinddragelse*  
*Evaluerings af tidligere indsatser*  
*Personligt ombud*  
*Flere netværksmøder*  
*Divergerende værdigrundlag*

##### **Opsamling**

### **Kapitel 6: SAGSBEHANDLING OG INDSATSER**

#### **Sagsbehandling omkring operativgruppemødet**

*Opdagelsen af PSP-sager*  
*Operativgruppemødets aktiviteter*  
*Indsatser*  
*Konkret enkelt sagsbehandling og generelle diskussioner*

*Ansvarsplacering, ansvarsdeling og overvågning*

### **Sagsbehandling på frontlinjemedarbejderniveau**

#### **Borgeretik og borgerkontakt**

*Juridisk gråzone i udvekslingen af oplysninger*

*Praksis omkring brugen af samtykkeerklæringer*

*Manglende borgerinddragelse*

#### **Opsamling**

## **III. ERFARING**

### **Kapitel 7: INDSATSGRUPPER OG SAGSTYPER**

**Usynlige borgere**

**Udadreagerende borgere – 'tikkende bomber'**

**Karakterafvigende borgere**

**Akutte sager**

**Opsamling**

### **Kapitel 8: RESULTATER**

**Synliggørelse og mobilisering**

**Netværk**

**Kendskab til hinandens arbejde**

**Effektivisering af sagsgange gennem koordinering**

**Systemevaluering**

**Hurtigere indsatser – brandslukning og forebyggelse**

**Udfaldsmål**

**Opsamling**

### **Kapitel 9: OPSAMLING OG PERSPEKTIVERING**

**Opsamling**

*Indsatsen*

*Udfaldsmål*

*Indsatsgrupperne*

**Perspektivering**

*Succeskriterier*

*Drivende kræfter*

*Barrierer*  
*Anbefalinger*

## **Litteratur**

## Forord

PSP-Frederiksberg – et tværsektorielt samarbejde mellem **P**oliti, **S**ocialforvaltning og **P**sykiatri i Frederiksberg Kommune – blev officielt etableret i 2005. Da samarbejdet startede på Frederiksberg i 2004, var der tale om et unikt formelt samarbejde mellem de tre myndigheder, ikke set før i Danmark. Pr. 1. april 2009 bliver PSP-samarbejde ved lov indført i hele landet. Det er derfor af stor relevans, at samarbejdet kortlægges og evalueres, således at man i etableringen af de nye PSP-samarbejder i de øvrige kommuner kan drage nytte af erfaringerne fra det første samarbejde på Frederiksberg.

Med denne kortlægning skal erfaringerne fra PSP-Frederiksberg formidles, med henblik på at landets øvrige kommuner kan tage ved lære af både succeserne ved og barriererne for PSP-Frederiksberg. Nogle af erfaringerne fra PSP-Frederiksberg med implementering og praktisering af samarbejdet kan generaliseres til gavn for kommende PSP-samarbejder, mens andre erfaringer må betragtes som helt unikke for PSP-Frederiksberg i forhold til den kontekst, som dette samarbejde har eksisteret i. Det er formålet, at SFI's evaluering/undersøgelse af PSP-Frederiksberg kan udgøre et godt fundament for vidensdeling omkring det koncept, den praksis og de erfaringer, man bør sætte fokus på i etableringen af et tværsektorielt samarbejde mellem politi, sociale myndigheder og psykiatri, PSP-samarbejdet. Kortlægningen skal desuden danne baggrund for et effektstudie af PSP-samarbejdets effekter for borgere på Frederiksberg. Analysen har derfor også fokus på, hvor indsatser, iværksat gennem PSP-Frederiksberg, kan tænkes at have givet resultater for borgerne, som kan påvises og måles.

Et samarbejde som PSP-Frederiksberg kan anskues fra flere perspektiver. Især to perspektiver på, hvad PSP-samarbejdet er for en størrelse, og hvad det kan anvendes til, er kommet til udtryk hos kortlægningens aktører og interessenter og er væsentlige at holde sig for øje.

Helt overordnet beskrevet er PSP-samarbejdet et nyt redskab til brug for politi, socialforvaltning og psykiatrien i forhold til (sags)behandling af borgere. Med lovændringen i 2009, der gør det muligt for myndighederne at dele oplysninger i PSP-regi uden den oprindelige tavshedspligt mellem myndighederne og uden at indhente borgerens samtykke, giver PSP-samarbejdet øgede beføjelser til at gribe ind i borgerens liv i særligt problematiske situationer. Disse øgede beføjelser kan skabe grundlag for, at myndighederne med større fleksibilitet

griber hurtigere og mere målrettet ind i forhold til at afhjælpe borgeres problematiske situationer. Heri ligger potentialet for en bedre service fra myndigheder til borgere. PSP-samarbejdet er oprettet netop med dette formål for øje.

Samme beføjelser kan dog også siges at suspendere borgeres retssikkerhed som myndige personer i forhold til myndighedernes indgriben, samt borgeres ret til privatliv over for myndighederne. Heri ligger risikoen for øget overvågning af borgere og for (magt)misbrug omkring udvekslede oplysninger om borgere samt for, at PSP-samarbejdet fungerer som et mere finmasket apparat til at identificere samfundets afvigere. Set i dette lys står PSP-samarbejdet som et redskab for myndighederne til at handle uden om borgernes medviden og samarbejde, umiddelbart i skarp kontrast til andre tendenser inden for det offentlige behandlingssystem i dag, hvor borgere i stigende grad inddrages som aktive medbestemmende aktører.

PSP-samarbejdet befinder sig i spændingsfeltet mellem på den ene side forbedret borgerservice og på den anden side øget myndighedsovervågning og social kontrol. PSP-samarbejdet rummer potentialet for, at begge perspektiver realiseres. En af kortlægningens helt overordnede anbefalinger vil derfor også være, at både PSP-samarbejdets konstruktive muligheder og mere dystre faldgruber tages alvorligt i organiseringen, implementeringen og praktiseringen af landets kommende PSP-samarbejder.

Denne kortlægning er skrevet af Kathrine Vitus med stor hjælp fra student Agnethe Aslaug Kjær. Forskningsassistent Linda Thorsager var med i opstarten af det arbejde, som munder ud i kortlægningen, og lagde et stort arbejde i at samle viden om PSP-Frederiksberg. Seniorforsker Stéphanie Vincent Lyk-Jensen er projektleder og har også bidraget med kommentarer.

## **Resumé**

PSP-Frederiksberg er et tværsektorielt samarbejde mellem politi, socialforvaltning og psykiatri, der har eksisteret og fungeret på Frederiksberg siden 2004. Pr. første april 2009 bliver PSP-samarbejde ved lov indført i hele landet. SFI's kortlægning af PSP-Frederiksberg er første del af en evaluering af PSP-samarbejdet i fire kommuner. Da Frederiksberg er det første PSP-samarbejde, er det håbet, at dette arbejdsrapport kan virke som erfaringsgrundlag og inspi-



ration i etableringen af de nye PSP-samarbejder i landet. Kortlægningen skal desuden danne grundlag for en efterfølgende undersøgelse af effekterne af PSP-samarbejdet for borgerne.

I denne kortlægning undersøges kvalitativt, gennem interview og observation, det koncept, man arbejder med, den praksis, der har udviklet sig, og de erfaringer, man har gjort sig i PSP-Frederiksberg. Kortlægningen baserer sig primært på de deltagende myndigheders perspektiv på samarbejdet, set fra forskellige organisatoriske niveauer. Brugergruppeorganisationer er dog også interviewet, mens et borgerperspektiv kun indirekte er inkluderet i analysen gennem brugergruppernes perspektiv og vores problematiseringer.

## **Koncept**

### *Rammer*

PSP-Frederiksberg er initieret af aktører, særligt inden for politiet, der har identificeret konkrete behov for et nyt redskab til at håndtere borgere i særligt udsatte situationer. Samarbejdet er formelt set organiseret på to organisationsniveauer, styre- og operativgruppeniveau. En koordinator fungerer som et vigtigt formidlingsmæssigt bindeled mellem disse to organer. I praksis fungerer samarbejdet også på et tredje niveau, idet frontlinjemedarbejdere også fungerer som væsentlige aktører i samarbejdet, idet de i høj grad medvirker til at identificere PSP-sager og bidrager med væsentlig viden fra deres direkte borgerkontakt.

For at kunne operere fleksibelt er PSP-Frederiksberg organiseret som en tværsektorial enhed, der kan koordinere indsatser og handle gennem indsatser, som allerede eksisterer inden for de tre myndigheder, frem for som en særskilt bureaukratisk instans med eget registreringsystem.

### *Formål*

Formålet med PSP-Frederiksberg kommer til udtryk ved de forestillinger om forandring, som aktørerne forventer, at samarbejdet kan medføre. De involverede aktører peger både på forandringsmål i forhold til borgere og i forhold til myndighedernes interne arbejde. Hvor forandringer for borgeren formuleres som forebyggelse af social deroute og kriminalitet samt en bedre opsamling af svage borgere mellem de tre myndigheder, samler forandringsmål for myndighedernes interne arbejde sig om koordinering, tilbagemelding og tværfaglig erfaringsudveksling. Forandringer på de to niveauer hænger sammen, således at forbedring af myn-

dighedernes interne arbejdsgange forventes at skabe forbedrede indsatser over for borgerne, så både forebyggelse og opsamling fremmes.

### *Implementering*

Implementeringen af PSP-Frederiksberg har været præget af både fremmende og hindrende faktorer, der henholdsvis har styrket og besværliggjort etableringen af PSP-Frederiksberg. Det vurderes, at en række initiativer og forhold har virket styrkende på implementeringen af samarbejdet, heriblandt kompetenceudvikling i form af seminarer, overlappende organisatoriske enheder (samme patient/borger-grundlag), grundig forplantning af samarbejdet til frontlinjemedarbejderniveau, fokus på politiet som initiativtager, udvikling af personlig tillid mellem operativgruppens medlemmer samt en strategisk udvælgelse af operativgruppens medlemmer, således at vedkommende både har beslutningskompetence og nærhed med den pågældende borgergruppe (typisk mellemledere).

Derimod har visse faktorer også virket hindrende for samarbejdets etablering og virke, heriblandt uklare lovgivningsmæssige rammer omkring udveksling af oplysninger i samarbejdet. Derudover har Struktur- og Politireformen brudt kontinuiteten i arbejdet.

Samarbejdet rummer visse kritiske aspekter, der set fra et borgerperspektiv er vigtige at understrege. De adspurgte brugerorganisationer påpeger at PSP-Frederiksbergs manglende inddragelse af borgerne tidligt i en PSP-sag er med til at svække en god indsats over for borgeren.

### *Sagsbehandling og indsatser*

Den konkrete sagsbehandling i PSP foregår på to niveauer. PSP-samarbejdets væsentligste indsats er at koordinere viden om udsatte borgere og deres situation med henblik på i fællesskab at kunne udpege den myndighed, som bedst kan sætte ind over for borgerens aktuelle problemer. PSP-sagsbehandlingen går derefter ud på at placere et handlingsansvar hos én myndighed, som så gennemfører indsatser og aktiviteter inden for sine almindelige lovgivningsmæssige og operative rammer.

Sagsbehandlingen af PSP-sager foregår i praksis både gennem operativgruppemødet og gennem frontlinjemedarbejderes tværsektorielle samarbejdsaktiviteter uden om operativgruppemødet. Denne kulturændring i retning af mere samarbejdet på tværs af sektorer bevirker på

den ene side, at der kommer en bredere kreds af myndighedsaktører med forebyggende indsatser over for borgere, på den anden side skaber det også et skærpet behov for vedvarende at tænke etik omkring beskyttelse af borgerens privatliv ind i praksis.

Praksis omkring tavshedspligten har været genstand for stor diskussion i PSP-Frederiksberg. Den lempelige ændring af retsplejeloven fra 2009 har gjort udvekslingen af oplysninger mellem myndigheder mere ligetil. Men selv om aktørerne selv finder, at de har fundet en god balance mellem handlingsetik over for udsatte borgere og hensynet til tilbageholdelse af personfølsomme oplysninger, indskærper flere interviewede behovet for i fora som PSP-samarbejdet vedvarende at være opmærksomme på, hvor grænserne går, og hvordan borgerens privatliv bedst beskyttes.

## **Erfaring**

### *Indsatsgrupper og sagstyper*

PSP-Frederiksbergs indsatsgruppe spænder over både meget marginaliserede borgere og borgere, som står i en mere akut krisesituation. Indsatsgruppen rummer også både meget udadreagerende og hermed synlige borgere, der generer og skræmmer deres omgivelser, og borgere, som i relativ ensomhed – dog ikke total ubemærkethed – forsumper. PSP-sager omfatter desuden både situationer, som kræver langvarige og vedvarende indsatser, mens andre kræver en akut indsats

### *Resultater*

PSP-Frederiksberg synes at have haft gode resultater for både myndighedernes interne sagsarbejde, og – set fra myndighedsaktørernes perspektiv – for den service, borgeren modtager. Resultaterne stemmer godt overens med myndighedernes forandringsmål både i forhold til borgeren og de involverede myndigheder.

- Samarbejdet i PSP-Frederiksberg synliggør en udsat borgergruppes problemer og mobiliserer myndighederne til en tidligere og mere vedholdende indsats. Denne styrkede indsats medvirker til forebyggelse af borgerens sociale deroute og kriminalitet.
- Samarbejdets koordinering af viden om særligt udsatte borgere og af myndighedernes indsatsmuligheder danner et finmasket net omkring socialt udsatte og medvirker der-

ved til at samle borgere op, der ellers har risiko for at "falde imellem" de tre myndigheder.

- Det, at man i operativgruppen i PSP-Frederiksberg i fællesskab 'følger sager til dørs' skaber både koordinering og tilbagemelding.
- I PSP-Frederiksberg skabes et udvidet gensidigt kendskab til de involverede myndigheders arbejdsområder, arbejdsformer og lovgivningsmæssige begrænsninger. Dette kendskab resulterer både i tværfaglig kompetenceudvikling, og i en gensidig respekt for hinandens arbejde, samt en fælles ansvarsfølelse i forhold til borgersager. Samtidig medvirker samarbejdet også til en form for intern 'vagthund'-funktion, hvor systemfejl påpeges og søges afhjulpet.

Der skal pointeres, at en af betingelserne for disse resultater er, at man vedvarende fokuserer på at værne om borgernes retssikkerhed, således at samarbejdet ikke misbruges.

## Kapitel 1: INDLEDNING

### Undersøgelsens indhold og afgrænsning

Dette arbejdspapir rummer en kortlægning af samarbejdet mellem **Politi, Socialforvaltning og Psykiatri**, også kaldet PSP-samarbejdet, i Frederiksberg Kommune. Kortlægningen udgør første del af et større evalueringsprojekt, som Velfærdsministeriet har bedt SFI om at gennemføre. Evalueringsprojektet skal samle erfaringer med PSP-samarbejdet i fire kommuner, som har praktiseret samarbejdet i kortere og længere tid. Evalueringen består af fire delprojekter, der favner både kvalitative kortlægninger og kvantitative effektstudier:

- Delprojekt 1: Kortlægning af PSP-Frederiksberg – koncept, praksis, erfaring
- Delprojekt 2: Effektmåling i Frederiksberg Kommune
- Delprojekt 3: Kortlægning af PSP-København, Odense og Esbjerg – Proces, praksis, erfaring
- Delprojekt 4: Effektmåling i København, Odense og Esbjerg

I dette arbejdspapir fremlægges resultaterne fra Delprojekt 1, nemlig kortlægningen af PSP-samarbejdet på Frederiksberg. Kortlægningen udgør ikke i sig selv en evaluering af samarbejdet, men skal som afsæt til den efterfølgende effektmåling af PSP-Frederiksberg (Delprojekt 2) overordnet besvare spørgsmålene om, hvad *indsatsen* består i, hvilke *udfaldsmål* PSP-indsatsen har, og hvilke *indsatsgrupper* PSP-samarbejdet retter sig mod.

Vi belyser disse spørgsmål gennem en beskrivelse og analyse af PSP-samarbejdet, baseret på interview og mødeobservation, som det ser ud primært fra de involverede myndighedsaktørers perspektiv, mens kortlægningen afgrænser sig fra at fremstille et borgerperspektiv. Involverede aktører i undersøgelsen er således styregruppemedlemmer, operativgruppemedlemmer og frontlinjemedarbejdere inden for de tre deltagende myndigheder: psykiatri, socialforvaltning og politi i Frederiksberg Kommune. Repræsentanter fra to brugerorganisationer er også interviewet.

I kortlægningen anvendes begrebet 'målgruppe' om de borgere, som PSP-Frederiksberg samlet retter sig mod, dvs. borgere i Frederiksberg Kommune, og efter politireform og strukturreform også borgere i dele af Københavns Kommune. I princippet er alle borgere i Frederiksberg Kommune potentielle brugere af PSP-samarbejdet (dets målgruppe), for så vidt at alle

kan komme i en situation, hvor de har brug for hjælp. Der er selvfølgelig nogle grupper, som har en højere risiko for at blive en sag i PSP-samarbejdet. Med indsatsgruppen mener vi borgere fra Frederiksberg, som har modtaget en "PSP-indsats", eller de grupper, der direkte eller indirekte bliver hjulpet af PSP-samarbejdet. 'PSP-aktører' anvendes som betegnelse for de aktører i PSP-samarbejdet, som er en del af denne undersøgelse, mens 'myndighedsaktører' anvendes om samme gruppe, når vi ønsker at fremhæve, at der er tale om aktører, der opererer inden for myndighederne i modsætning til fx borgere eller brugerorganisationer.

Kortlægning udgør en retrospektiv beskrivelse af samarbejdet, som det har fungeret siden opstarten i 2004. Det er i den forbindelse væsentligt at påpege, at retrospektive undersøgelser kan have en tendens til at tegne mere entydigt positive eller negative billeder af det undersøgte fænomen, end hvis man følger fænomenet i en løbende proces. I forhold til PSP-Frederiksberg har de involverede myndighedsaktører generelt udtrykt stor begejstring over samarbejdet. Det empiriske materiale rummer derfor helt overvejende myndighedsaktørernes beskrivelser af samarbejdets fortrin og positive udvikling, som det opleves og fortolkes retrospektivt.

Delprojekt 3: Kortlægning af PSP-København, Odense og Esbjerg – Proces, praksis, erfaring vil rumme en procesanalyse af PSP-samarbejdets etablering og indhentede erfaringer over en 1½-årig periode.

### **Rapportens struktur**

Rapporten er bygget op ud fra analysens tre hovedtemaer: Koncept, praksis og erfaring. Indledende redegøres for analysens metodiske og teoretiske udgangspunkt. Analysens tre hovedtemaer belyses derefter hver for sig gennem flere kapitler, der dækker forskellige aspekter af temaerne.

I rapportens første del, 'Koncept', præsenteres baggrunden og de formelle rammer for samarbejdet (kap. 3) og i det efterfølgende kapitel formålet med samarbejdet og aktørernes forestillinger om forandringer (kap. 4).

I rapportens anden del, 'Praksis', præsenteres implementeringen af PSP-samarbejdet med fremmende, hindrende og kritiske faktorer (kap. 5), og efterfølgende redegøres der for den konkrete sagsbehandling og samarbejdets indsatser (kap. 6)

I tredje del af rapporten, 'Erfaring', belyses samarbejdets forskellige indsatsgrupper og sagstyper (kap. 7), og efterfølgende sættes der fokus på samarbejdets resultater (kap. 8).

Sidste del rummer en opsamling på og perspektivering af bl.a. indsatsen, succeskriterierne og anbefalinger vedrørende samarbejdet (kap. 9).

Efter hvert kapitel opsamles de væsentligste pointer.

## **Kapitel 2: METODE**

### **Fokus: Koncept, praksis og erfaring**

Delprojekt 1: Kortlægning af PSP-Frederiksberg – koncept, praksis, erfaring, har til formål overordnet at beskrive det PSP-samarbejde, som blev etableret på Frederiksberg i 2004. Det centrale fokus vil være, *hvad* PSP-Frederiksberg er (konceptet), og hvordan det *fungerer* (praksis og erfaring). Her belyses PSP-samarbejdets formelle rammer, baggrunden for og formål med dets etablering samt indsatsgruppe, sagstyper, og hvordan sagsgange forløber, og indsatser iværksættes. Kortlægningen vil pege på både gode erfaringer, der er gjort, samt erfaringer med barrierer og problemer i forhold til implementering og praktisering af samarbejdet på forskellige myndighedsniveauer og i mødet med borgerne. Ligeledes belyses problemstillinger i relation til PSP-samarbejdet af etisk karakter, og hvordan man i PSP-Frederiksberg har gjort sig praktiske erfaringer med at håndtere disse problemstillinger. Kortlægningen vil desuden pege på mulige områder for måling af effekterne for borgerne af PSP-Frederiksberg.

Projektgruppen har arbejdet med en ambition om at inddrage et borgerperspektiv i undersøgelsen gennem individuelle interview med borgere, hvis sager har været behandlet i PSP-Frederiksberg. Formålet med borgerinterview har været at få indsigt i borgernes erfaringer med og oplevelse af kontakten med PSP-samarbejdet. Det opstillede kriterium for at inddrage borgere i undersøgelsen har været, at borgerne skulle have givet samtykke til den PSP-sagsbehandling, de har gennemgået. Der er imidlertid ikke indhentet samtykke i nogen af de sager, PSP-Frederiksberg hidtil har arbejdet med. Undersøgelsen har derfor måttet udelade et borgerperspektiv. Det betyder, at myndighedsperspektivet dominerer det samlede billede, der tegnes af PSP-Frederiksberg. For at skabe et bredere perspektiv på undersøgelsen end blot myndighedsperspektivet inddrages derfor også interview med repræsentanter fra lokale brugerorganisationer, nemlig SIND-Frederiksberg (repræsenterer psykiatribrugere, behandlere og pårørende til sindslidende) og LAP-Frederiksberg ('Landsforeningen af nuværende og tidligere psykiatribrugere').

### **Analysens udgangspunkt: Forandringsteori**

Kortlægningen af PSP-Frederiksberg skal kvalitativt belyse PSP-samarbejdet, som det praktiseres, erfares og vurderes af primære involverede myndighedsaktører.

Begrebsligt lader analysen sig inspirere af det, der i evalueringslitteraturen betegnes 'pro-



gramteori' (Dahler-Larsen, 2003; Rieper, 2004) og i mere populær sammenhæng forandrings-teori (Kusek & Rist, 2004). Forandringsteori handler overordnet om, at man i sin undersøgelse (fx i forbindelse med selvevalueringer) forsøger at tydeliggøre eksplicite forestillinger om, hvorfor og hvordan en indsats virker med udgangspunkt i de *forestillinger om forandring*, aktørerne knytter til indsatsen. Det vil sige de forestillinger, som forskellige aktører har om, hvad der bør forandres og til hvad. De centrale spørgsmål for undersøgelsen bliver derfor: Hvilke udfordringer og problemer skal PSP-samarbejdet søge at løse? Hvilke forandringer skal PSP-samarbejdet skabe? Hvilke faktorer har vist sig på Frederiksberg at være fremmende eller hindrende for, at de ønskede resultater kan opnås? Det er udfordringer, problemer og faktorer, der ligeledes kan forventes at være fremmende eller hindrende for PSP-samarbejdet i de kommuner, hvor det er under etablering.

Aktørers forestillinger om forandringer rummer implicit nogle årsags-virknings-kæder, som der arbejdes ud fra (Kusek & Rist, 2004), dvs. forestillinger om, hvad der er målet med forandringen, hvem der er målgruppen for forandringen, hvad forandring vil sige, hvilke handlinger der kræves for at skabe en forandring, og hvordan en forandring kan ses. Forandringsteoriens årsags-virknings-kæder kan se forskellige ud fra forskellige aktørers perspektiv, og derfor undersøges i kortlægningen, om det gør sig gældende for PSP-samarbejdets aktører inden for de forskellige myndigheder, på forskellige myndighedsniveauer og mellem myndigheder og brugerorganisationer. Hermed gives plads til forskellige aktørers divergerende krav til og værdigrundlag i forhold til PSP-samarbejdets forandringspotentiale (Guba & Lincoln, 1989).

### **Metodiske redskaber og empirisk materiale: Interview og observation på forskellige niveauer**

Det empiriske materiale bag kortlægningen er indsamlet på tre myndighedsniveauer samt blandt to brugerorganisationer og ved hjælp af forskellige kvalitative metoder. Der er gennemført individuelle interview af styregruppe- og operativgruppemedlemmer, fokusgruppeinterview af frontlinjemedarbejdere, mødeobservation ved operativgruppemøder, samt individuelt interview med en repræsentant fra SIND-Frederiksberg og interview med to repræsentanter fra LAP-Frederiksberg.

#### *Myndigheder*

På myndighedsniveau er der gennemført individuelle interview med tre styregruppemedlem-

mer (hvoraf to er tidligere medlemmer, som var med til at etablere samarbejdet) og otte operativgruppemedlemmer (en person er både med i styregruppen og operativgruppen). De individuelle interview med styregruppe- og operativgruppemedlemmer belyser emner som baggrund for og formål med PSP-samarbejdets etablering, hvordan det har fungeret og fungerer, problemstillinger omkring samarbejdet både internt og i forhold til borgerne, erfaringer, der kan videregives til fremtidige samarbejder, samt mulige resultater af samarbejdet.

Ved to operativgruppemøder er observeret, hvordan sager tages op, diskuteres og videredistribueres inden for samarbejdet, og hvordan problemstillinger omkring tavshedspligt m.m. forvaltes i praksis. Det har givet et indblik i den konkrete sagsgang og samarbejdskultur omkring PSP-Frederiksberg.

På frontlinjearbejderniveau er der gennemført to fokusgruppeinterview, et i socialforvaltningen og et i psykiatrien, hver med deltagelse af fem frontlinjemedarbejdere. Af praktiske årsager er det ikke lykkedes at samle politibetjente til et fokusgruppeinterview, men der er foretaget telefoninterview med to betjente (på frontlinjemedarbejderniveau). Disse interview har til formål at indfange, i hvilket omfang frontlinjemedarbejdere er bekendt med PSP-samarbejdets eksistens, og hvordan de handler på baggrund af deres kendskab til PSP-samarbejdet. Fokusinterviewenes centrale spørgsmål er: Hvad *gør* de frontlinjemedarbejdere, som kender til PSP-samarbejdet, og handler de anderledes, end de gjorde før PSP-samarbejdet eksisterede? Hermed belyses, hvad der – set fra et frontlinjemedarbejderperspektiv – skal til, for at et PSP-samarbejde fungerer efter hensigten. Samtidig belyser interviewene, hvor barriererne kan ligge på organisatorisk niveau og i forhold til borgerkontakten.

### *Brugerorganisationer*

Brugerorganisationer udgør væsentlige interessenter i forhold til PSP-Frederiksberg og kan til kortlægningen bidrage med væsentlig viden om, hvordan PSP-Frederiksberg opleves set fra deres perspektiv som repræsentanter for forskellige brugere af myndighedernes indsatser. Ikke mindst er det væsentligt at få belyst, hvordan brugerorganisationer anskuer de lovgivningsmæssige muligheder for udveksling af borgeroplysninger mellem myndigheder, som PSP-samarbejdet er baseret på. På brugerorganisationsniveau er der gennemført interview med en repræsentant fra SIND-Frederiksberg og to repræsentanter fra LAP-Frederiksberg. Gennem disse interview belyses lokale brugerorganisationers kendskab til, erfaringer med og holdninger til PSP-Frederiksberg.

## **Opsamling**

Kortlægningen af PSP-Frederiksberg undersøger kvalitativt gennem interview og observation det koncept, man arbejder med, den praksis, der har udviklet sig, og de erfaringer, man har gjort sig i PSP-Frederiksberg. Kortlægningen baserer sig primært på de deltagende myndigheders perspektiv på samarbejdet, set fra forskellige organisatoriske niveauer. Brugergruppeorganisationer er dog også interviewet, mens et borgerperspektiv kun indirekte er inkluderet i analysen gennem brugergruppernes perspektiv og vores problematiseringer.

## II. KONCEPT

### Kapitel 3: BAGGRUND OG FORMELLE RAMMER

#### Behovet for samarbejde

Etableringen af PSP-Frederiksberg blev besluttet i efteråret 2004 og gennemført i 2005. Baggrunden var en erkendelse af, at systemet ikke i tilstrækkelig grad formår at tage hånd om visse grupper af borgere og visse typer af problemstillinger. Denne opfattelse fandtes særligt inden for politiet, som ofte konfronteres med borgerne i akutte situationer. Tal kunne ligeledes bekræfte den subjektive oplevelse hos politiet af, at der mangler netværk omkring visse borgere, og at myndighederne mangler nogle konstruktive instrumenter over for udsatte borgere, især borgere med psykiske lidelser, som er i hyppig kontakt med politiet.

Mest synligt var umiddelbart den manglende effektive indsats over for psykisk syge borgere, så fx kriminalitet og magtanvendelser undgås. I 2007 viste en årlig analyse af ti sager, hvor psykisk syge med forbindelse til det psykiatriske system har begået alvorligt personfarlig kriminalitet (fx voldtægt, drab eller brandstiftelse), at syv ud af ti sager formentlig kunne være undgået, hvis den psykisk syge havde fået andre og bedre tilbud fra systemet<sup>1</sup>. Andre tal viser en vis stigning i antal lovovertrædelser, som psykisk syge dømmes for, og overrepræsentation blandt psykisk syge i forhold til visse typer af kriminalitet<sup>2</sup>. Samtidig er man i retssystemet antageligt ikke altid opmærksomme på, at sigtede er psykisk syge<sup>3</sup>. På lokalt plan oplevede Frederiksberg i en 12-måneders periode i 2003-2004, at politifolk i fem tilfælde kom mere eller mindre alvorligt til skade i forbindelse med konfrontationer med psykisk syge. En analyse vedrørende politiets anvendelse af skydevåben i perioden 2002-2006 viser desuden, at over halvdelen af dem, som politiet havde skudt på, var psykisk syge eller fremstod som sådan.<sup>4</sup>

På baggrund af både tal og erfaringer med manglende formåen i visse sager opstod de kon-

---

<sup>1</sup> Den såkaldte 'Haverirapport', som skrives hvert år: Beretning vedr. undersøgelsen af psykisk syges kriminelle forløb i det psykiatriske system, 2007 (Sundhedsstyrelsen, 2007). Kriminalitetsudviklingen blandt psykisk syge lovovertrædere, 2005 (Justitsministeriets Forskningsenhed, 2005).

<sup>2</sup> Psykisk sygdom og kriminalitet, 2006 (Socialministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Justitsministeriet, 2006).

<sup>3</sup> Kriminel karriere og tilbagefald til ny kriminalitet blandt psykisk syge lovovertrædere, 2005 (Justitsministeriets Forskningsenhed, 2005).

<sup>4</sup> Politiets anvendelse af skydevåben - en tværfaglig analyse for perioden 2002-2006, 2007.

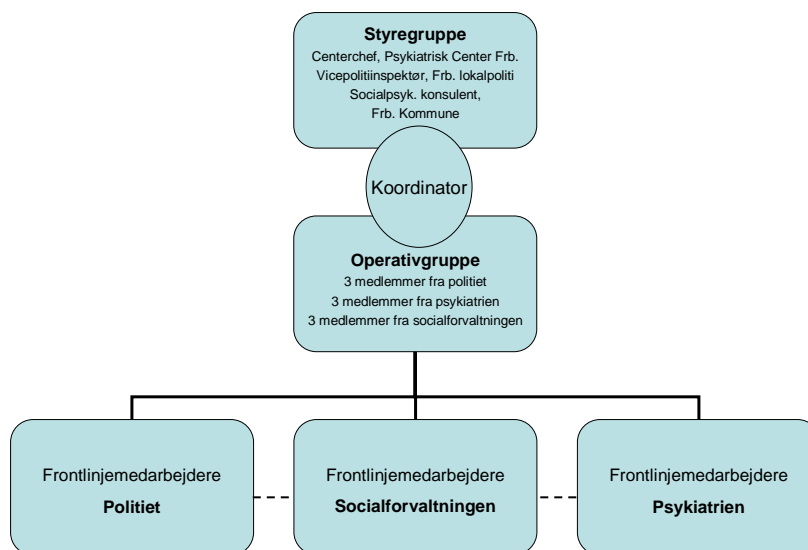
krete ideer og initiativet til PSP-samarbejdet mellem enkeltpersoner i politiet og behandlingspsykiatrien. Disse personer sad med i samarbejdet de første år, hvor de medvirkede til at bære den oprindelige idé igennem, bl.a. i forhold til organisering og fastsættelse af operative rammer i overensstemmelse med det identificerede behov for borgerindsatser og myndighedsredskaber.

### Aktører og organisering

Baseret på politiets erfaringer med sager, som de rykker ud til og ikke selv kan løse, udpegede man samarbejdets primære aktører som politi, socialforvaltning og psykiatri i Frederiksberg Kommune ud fra deres kompetence og indsatsområder i forhold til borgere med kriminalitetstruende adfærd, sociale problemer og psykisk sygdom.

Man etablerede en formel organisering på to niveauer. PSP-Frederiksberg opererer dog i praksis på tre niveauer.

**Organisationsdiagram PSP-samarbejdet Frederiksberg**



Det øverste niveau er Styregruppen, som består af en repræsentant på lederniveau fra hver af de tre myndigheder. I maj 2009 består styregruppen af:

- Chefen for Psykiatrisk Center
- Vicepolitiinspektøren
- Socialpsykiatrisk konsulent fra Socialforvaltningen, der også sidder i operativgruppen som formidler og koordinator mellem de to organer.

Styregruppens opgaver er primært at sætte de overordnede rammer for PSP-samarbejdets arbejdsområder i forhold til problemstillinger og indsatsgrupper, der skal behandles i PSP-regi. Styregruppen tilser også operativgruppemedlemmernes kompetenceudvikling (arrangerer temadage og undervisning). Styregruppen tager ligeledes principielle spørgsmål op til debat, fx vedrørende konsekvenserne af bestemte organisatoriske forhold eller politiske beslutninger for samordningen af de tre myndigheders arbejde.

PSP-samarbejdets andet niveau er operativgruppen, som (næsten udelukkende) består af tre repræsentanter på mellemliderniveau fra hver af de tre myndigheder. I maj 2009 består operativgruppen ud over den koordinerende socialpsykiatriske konsulent af følgende faggrupper:

- Fra socialforvaltningen: En teamleder fra jobcentret, en kontorchef fra pensionsafdelingen og lederen af støtte-kontaktperson-ordningen (SKP-ordningen).
- Fra psykiatrien: Lederen af det opsøgende psykiatri-team (OP-teamet), en afdelings-sygeplejerske fra Psykiatrisk Skadestue og en ledende socialrådgiver fra Distriktspsykiatrisk Center.
- Fra politiet: En vagtleder fra Bellahøj station, en vicepolitikommissær fra Bellahøj station og en politiassistent fra Frederiksberg lokalpoliti.

Operativgruppen er PSP-samarbejdets primære operative organ og igangsætter af den egentlige sagsbehandling og koordinering af indsatser mellem myndigheder.

Det tredje organisatoriske niveau i PSP-samarbejdet er frontlinjemedarbejderne, som ikke indtager en formel position i samarbejdet, men i praksis udgør et væsentligt udøvende led. Frontlinjemedarbejderne har den primære kontakt med borgerne og sidder inde med væsentlig viden om borgernes situation og relationer til myndighederne. Frontlinjemedarbejderne kan i deres daglige arbejde i vid udstrækning identificere de borgere, som PSP-samarbejdet

oplagt bør tage sig af.

### **Operative rammer**

Et implicit mål med organiseringen af PSP-Frederiksberg har været at skabe en fleksibel og mindst mulig bureaukratisk enhed, som uden om tidskrævende sags- og registreringsprocedurer kan operere hurtigt i ekstraordinære situationer. PSP-samarbejdet udgør derfor kun et 'mellem-sektorielt' organ, som står for at *samordne indsatser* og viden om borgere og indsatser over for borgere. I selve sagsbehandlingen derimod anvendes kun metoder, som allerede eksisterer og anvendes inden for hver af de tre myndigheder. Princippet er, at ansvaret for en PSP-sag ved PSP-mødet placeres hos én af de tre myndigheder, som så behandler den inden for eget system.

I overensstemmelse med målet om minimale bureaukratiske forpligtelser (og i overensstemmelse med persondataloven, se nedenfor) oprettes ikke noget fælles sagsregister i PSP-regi. I stedet journaliseres PSP-sager internt hos de tre myndigheder.

Som eneste egentlige form for dokumentation tages på PSP-møderne et referat, der fungerer som fælles huskeliste i forhold til at følge op på sager og ansvarsopgaver i forhold til tidligere og fremtidige PSP-møder. Referatet skrives af operativgruppens koordinator, som udgør et vigtigt bindeled mellem styre- og operativgruppe. Referatet distribueres til operativgruppedlemmerne og indeholder ikke personfølsomme oplysninger om borgere eller deres cpr-numre. Desuden fører koordinatoren til statistisk brug en intern liste over, hvilke sager der har været oppe i PSP-regi. På denne liste optræder cpr-numre.

Da PSP-Frederiksberg således ikke opererer som en selvstændig bureaukratisk enhed, udgør selve *Styre- og operativgruppemøderne* så meget desto mere kernen i samarbejdet. Hvis ikke møderne fungerer med en hvis frekvens, disciplin og aktiv deltagelse fra alle involverede myndigheder, vil samarbejdet falde fra hinanden. I PSP-Frederiksberg opererer man derfor også med en streng mødedisciplin. For at fastholde kontinuiteten i arbejdet mødes styregruppen mindst en gang i kvartalet eller oftere, hvis der vurderes et behov, mens operativgruppen mødes på en fast dag en gang om måneden (3. onsdag i måneden). For at fastholde den personlige forpligtelse til samarbejdet fra alle myndigheder har medlemmerne desuden mødepligt til operativgruppemøderne.

## Lovgivning

Ved PSP-Frederiksbergs opstart var der ikke et specifikt lovgivningsmæssigt grundlag for PSP-samarbejdet. Videregivelse af personfølsomme oplysninger om borgerne mellem myndighederne måtte derfor ske på baggrund af reglerne herom i forvaltningsloven, persondataloven, sundhedsloven og psykiatriloven. De forskellige lovgivningsmæssige grundlag for udvekslingen af oplysninger i PSP-samarbejdet præsenteres kort her:

- Forvaltningsloven (§ 28, stk. 2) pålægger offentligt ansatte tavshedspligt mellem myndigheder omkring borgernes private forhold (herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af narkotika og lignende) og, hvis tavshedspligten skal omgås, påbud om, at borgerne har givet samtykke til udveksling af informationer. Forvaltningsloven rummer dog også en undtagelsesparagraf (§ 28, stk. 2,3) med den såkaldte 'værdispringsregel', som går ud på, at personlige oplysninger kan videregives uden borgerens samtykke, når der er et klart værdispring mellem på den ene side hensynet til de interesser, der begrundes hemmeligholdelsen selv, og på den anden side afgørende modhensyn af enten private eller offentlige interesser. (Lovteksten kan findes i det vedlagte bilag 1)
- Persondataloven er en specialregulering af forvaltningslovens regler om videregivelse af personfølsomme oplysninger under elektronisk databehandling og ikke-elektronisk registrering. Hovedprincipperne i persondataloven er, at indsamling af oplysninger kun må ske med et sagligt formål, og at videregivelse af personoplysninger kræver samtykke. (Lovteksten kan findes i det vedlagte bilag 2)
- Sundhedsloven er ligeledes en specialregulering af forvaltningsloven og persondatalovens videregivelsesregler vedrørende helbredsoplysninger gældende for sundhedspersonale. Videregivelse af helbreds- og private oplysninger må ske med patientens samtykke eller under en undtagelsesparagraf, når videregivelsen – efter en konkret vurdering – er nødvendig for berettiget varetagelse af en åbenbar almen interesse eller af væsentlige hensyn til patienten, sundhedspersonen eller andre. (Lovteksten kan findes i det vedlagte bilag 3)



- Psykiatriloven rummer også et pålæg om samtykke til videregivelse af personfølsomme oplysninger, men ligeledes en mulighed for undtagelse, hvis videregivelse er nødvendig af hensyn til at kunne lave en udskrivesaftale (en aftale underskrevet af patienten, psykiatrien og andre relevante myndigheder om videre behandling efter en udskrivelse, også efter en tvangsindlæggelse) eller en koordineringsplan (hvis patienten ikke vil underskrive en udskrivesaftale – en plan, der koordinerer den behandlingsmæssige og sociale indsats mellem myndigheder efter udskrivelse). (Lovteksten kan findes i det vedlagte bilag 4)

Som det fremgår, understreger alle de nævnte love beskyttelse af borgeren i forhold til videregivelse af personfølsomme oplysninger og et skærpet krav om indhentelse af samtykke, hvis sådanne oplysninger skal udveksles mellem myndigheder. Da ideen med PSP-samarbejdet imidlertid netop er at *koordinere indsatser* over for borgere, forudsætter det i princippet et vist niveau af vidensudveksling mellem myndighederne. Dette dilemma mellem på den ene side at skulle overholde gængse love om tavshedspligt for hver myndighed og på den anden side intentionen om at operere på tværs af myndighederne skabte usikkerhed om grænserne for legitim vidensudveksling i PSP-Frederiksberg. Denne usikkerhed blev i 2006 afprøvet hos ombudsmanden.

#### *Ombudsmandssagen 2006*

I 2006 blev der på initiativ fra en borger rejst tvivl om, hvorvidt grundlaget for udveksling af oplysninger i PSP-Frederiksberg var i orden, og sagen blev behandlet af ombudsmanden. Ombudsmanden udtalte omkring sagen, at man i PSP-samarbejdet fortsat kunne udveksle oplysninger ud fra undtagelsesparagraffen i forvaltningsloven (§ 28, stk. 2,3) under forudsætning af:

- at videregivelsen af oplysninger sker af hensyn til den enkelte selv
- at der foretages en helt konkret vurdering i det enkelte tilfælde
- at beslutningen vedrørende videregivelse af oplysninger træffes af en leder
- at videregivelsen er sagligt begrundet, og at der er tale om et klart 'værdispring'
- at der, forinden oplysningerne videregives, indhentes samtykke, hvis dette skønnes muligt (Folketingets Ombudsmand, j.nr. 2006-945-0606) (Justitsministeriet).

Ombudsmanden påpeger altså, at man i samarbejdet kan udveksle personfølsomme oplysning-

ger ud fra et *konkret sagsspecifikt skøn på ledelsesniveau* af, at der er tale om et *værdispring*, dvs. at borgerens situation kræver udvekslinger med henblik på at kunne yde den mest optimale indsats, mens tilbageholdelse af oplysninger mellem myndigheder kan forværre borgerens situation. Indhentelse af samtykke beror ligeledes på et skøn af, om det er 'muligt' i den konkrete sag. Hvor ombudsmanden i sine kommentarer gav mere klar legitimitet til PSP-Frederiksbergs arbejde, men stadig fastholdt den løbende konkrete vurdering af, om påbudene om tavshedspligt og samtykke kunne tilsidesættes, gives med ændringen af retsplejeloven i april 2009 entydig og generel legitimitet til udveksling af borgeroplysninger i PSP-regi. (Ombudsmandens udtalelse kan findes i det vedlagte bilag 5)

### *Lovhjemmel for PSP-samarbejdet*

I april 2009 trådte en ændring af retsplejeloven i kraft ('Lov om ændring af retsplejeloven', 16. februar 2009), som sidestiller PSP-samarbejdet med SSP-samarbejdet (det kriminalitetsforebyggende samarbejde mellem skole, socialforvaltning og politi). PSP-samarbejdet indføres i de to paragraffer i retsplejeloven (§114 og §115), som hidtil kun har omfattet SSP-samarbejdet. Med lovændringen er der givet udtrykkelig lovmæssig hjemmel til at udveksle personfølsomme oplysninger i PSP-samarbejdet uden borgerens samtykke. Ifølge loven kan personfølsomme oplysninger nu videregives mellem politiet og de sociale og psykiatriske myndigheder af hensyn til kriminalitetsforebyggende arbejde og indsatsen over for socialt udsatte borgere. Andre institutioner, som samarbejder med politi, sociale og psykiatriske myndigheder, kan ligeledes tage del i videregivelsen af oplysninger. Hvor ombudsmanden understreger, at udveksling af personfølsomme oplysninger kun må finde sted på myndighedernes lederniveau, er dette ikke en betingelse i den nye retsplejelov. (Lovændringen kan findes i det vedlagte bilag 6).

### **Strukturelle reformer**

PSP-Frederiksberg har gennemgået visse omstruktureringer inden for de deltagende myndigheder; forandringer, som dels har virket forstyrrende for kontinuiteten i sagsarbejdet, dels skabt nye operative rammer for samarbejdet.

Fra samarbejdets opstart i 2005 var de tre myndigheder geografisk og befolkningsmæssigt overlappende. Det betød, at samarbejdet havde en fælles referenceramme både internt i det kommunale system og i forhold til målgruppen, dvs. de borgere, som PSP-samarbejdet var rettet imod (borgere i Frederiksberg Kommune). Siden 2007 er der sket omstruktureringer og

reformer både hos politiet pga. politireformen og hos psykiatrien pga. strukturreformen.

Med de eksterne omstruktureringer af myndighedernes geografiske optage- og indsatsområder har PSP-samarbejdets arbejdsvilkår ændret sig, så det ikke længere er det samme optageområde for de tre myndigheder, som PSP-Frederiksberg skal dække. Frederiksberg politistation, der tidligere var en selvstændig politikreds, er nu en lokalstation under den større station Bellahøj i Københavns politikreds. Det betyder, ifølge flere operativgruppemedlemmer, at det er blevet sværere at skabe en samlet og målrettet indsats. Psykiatrisk Center Frederiksberg har ligeledes fået et større optageområde, så det nu også optager patienter fra Vanløse. Psykiatrisk Center Frederiksberg er med strukturreformen lagt ind under Region Hovedstaden og har tillige fået ny ledelse

Politireformen har desuden skabt hyppige udskiftninger i styre- og operativgruppemedlemmer, som er blevet flyttet rundt mellem funktioner inden for politiet, hvilket har forstyrret kontinuiteten i arbejdet. Også omorganiseringer af det psykiatriske patientarbejde på Frederiksberg har taget ressourcer fra PSP-samarbejdet.

### **Opsamling**

PSP-Frederiksberg er initieret af aktører, særligt inden for politiet, der har identificeret konkrete behov for et nyt redskab til at håndtere borgere i særligt udsatte situationer. Samarbejdet er på denne baggrund organiseret med deltagelse af politi, socialforvaltning og psykiatri, og formelt set organiseret på to organisationsniveauer, styre- og operativgruppeniveau. En koordinator fungerer som et vigtigt formidlingsmæssigt bindeled mellem disse to organer. Da styregruppe- og operativgruppemøderne udgør det eneste organisatoriske princip for PSP-samarbejdet, er der i PSP-Frederiksberg etableret faste mødedage og mødepligt for medlemmerne.

Et tredje niveau, frontlinjemedarbejderniveauet, fungerer dog også som væsentlige aktive aktører, idet de i høj grad medvirker til at identificere PSP-sager og bidrager med væsentlig viden fra deres direkte borgerkontakt.

For at kunne operere fleksibelt er PSP-samarbejdet organiseret som en tværsektorial enhed, der kan koordinere indsatser og handle gennem indsatser, som allerede eksisterer inden for de tre myndigheder, frem for som en særskilt bureaukratisk instans med eget registreringssy-

stem.

De overordnede rammer for PSP-Frederiksberg har undergået visse forandringer i samarbejdets levetid: med lovændringen 1. april 2009 har PSP-samarbejdet fået et egentligt og derfor mere klart lovmæssigt grundlag at operere på, mens strukturelle reformer har afstedkommet visse forstyrrelse for samarbejdet.

## **Kapitel 4: FORMÅL - FORESTILLINGER OM FORANDRING**

### **Forandringsmål**

Kortlægningen af PSP-Frederiksberg tager sit begrebslige udgangspunkt i forandringsteori. I analysen søges derfor først identificeret de forestillinger om forandring, som de involverede parter har til PSP-samarbejdet. Disse identificerede forandringsforestillinger holdes efterfølgende (se kapitel 8) op mod de resultater, samarbejdet har ført med sig. De centrale spørgsmål, der stilles til formålet med PSP-Frederiksberg, er derfor (jf. (Dahler-Larsen, 2003; Kusek & Rist, 2004; Rieper, 2004): Hvad er formålet med PSP-samarbejdet? Hvilke udfordringer og problemer skal PSP-samarbejdet søge at løse? Hvilke forandringer skal PSP-samarbejdet skabe? Og (jf. Guba & Lincoln, 1989): er forestillingerne imellem aktørerne samspillende eller divergerende? Den følgende analyse tager altså sit udgangspunkt i PSP-aktørernes forandringsmål.

### **Forebyggelse af borgeres sociale deroute og kriminalitet**

Det gennemgående i de interviewede aktørers beskrivelser af forandringsmål med PSP-Frederiksberg er, at svage borgere bliver hjulpet gennem en tidligere og mere effektiv indsats. Ved at sætte tidligt ind kan man behandle nogle problemstillinger, før de får alvorlige konsekvenser og på den måde undgå, at borgere oplever en social deroute, fx ved at blive sat ud af deres bolig eller begå kriminalitet. PSP-samarbejdet retter sig altså mod både kriminalitetsforebyggelse og social forebyggelse mere bredt:

*'Det er vigtigt at få taget mange sager langt hurtigere, end man tidligere har gjort. Tidligere er vi jo først kommet ind i sagen, når det er gået galt. Når folk er blevet sat ud af lejligheden. Det er utroligt vigtigt med PSP-samarbejdet at tage hånd om de brugere, som ikke magter det selv,'*

forklarer et operativgruppemedlem.

PSP-samarbejdet skal tage hånd om de svageste borgere, som end ikke har ressourcer til selv at tage kontakt til myndighederne, og som derfor nemt bliver usynlige for myndighederne og ingen indsats modtager. PSP-samarbejdets forandringspotentiale ligger i, at myndighederne får øje på disse borgere og i fællesskab igangsætter indsatser for dem. Et operativgruppemedlem forklarer:

*'Den største og vigtigste målsætning, det er at gå ind og tage den type borgere, som er så svage, at de ikke magter eller ikke ønsker at få hjælp, fordi de er syge. Og hvor vi så har mulighed for at gøre det nænsomt, men også ret effektivt alt efter, hvad det er for en situation.'*

### **Opsamling af borgere mellem de tre myndigheder**

PSP-samarbejdet ses samtidig generelt hos aktørerne som et forum, der skal samle op på borgere med flere problemstillinger, som fx både har psykiske og sociale problemer, og som også er involveret i småkriminalitet. Disse borgere risikerer at falde uden for hver af de tre myndigheds primære ansvarsområder. Borgere kan også høre til inden for flere af de tre myndigheds indsatsområder, men ikke entydigt hos én af de tre myndigheder. Selvom borgere i denne situation ofte er kendte inden for alle tre myndigheder, kan de ende med slet ikke at blive taget hånd om, enten fordi den enkelte myndighed ikke har mulighed for at gribe ind over for borgeren, eller fordi sagen skubbes rundt mellem myndigheder som 'de andres ansvarsområde'. Som forklaret af et operativgruppemedlem:

*'Målsætningen er helt klart at nå ind omkring den gruppe borgere i området her, som vi alle tre har kontakt med. At nå nogen, vi ikke har haft fat i før, og ved at slå en ring omkring dem vil vi ligesom vide, hvor de er henne nu, og kunne give et bedre stabilt tilbud.'*

Forandringsmålet med det tværsektorielle arbejde mellem politi, socialforvaltning og psykiatri er at dække nogle af de områder, som egentlig ligger uden for kerneydelserne hos de enkelte myndigheder, således at borgerne, også de, som befinder sig i 'grå-zonerne' mellem myndighederne, 'ikke falder mellem flere stole', som de interviewede aktører beskriver det.

### **Koordinering og tilbagemelding**

Et væsentligt forandringsmål med PSP-samarbejdet er tværgående koordinering af de tre

myndigheders interne arbejde. Særligt politiet oplever dette behov for koordinering, bl.a. på grund af frustrationer i deres daglige arbejde over ofte at blive tilkaldt og komme ud til borgere, som ikke egentlig har brug for en politimæssig indsats. Interviewede aktører fra politiet beskriver, hvordan de i reglen kun kan skride ind i situationer, hvor kriminalitet er direkte involveret, mens de ingen redskaber har til at håndtere situationer, hvor borgerens problemer er af psykiatrisk art eller sociale problemer. Her kan politiet kun forsøge at overtale borgeren til at kontakte psykiatrien eller socialforvaltningen og så selv blot referere episoden og problemstillingerne i døgnrapporten eller i en socialrapport, som sendes til socialforvaltningen. Hos politiet opleves det samtidigt ofte som frustrerende, at betjentene sjældent får tilbagemelding om, hvorvidt der sker noget i de sager, de har anmeldt til socialforvaltningen i en socialrapport, eller om sagen derimod, som en betjent udtrykker det, 'er endt i en bunke'. Når politiet tillige ofte har udtrykninger til de samme borgere igen og igen, fx til psykisk syge, skaber det en oplevelse af, at myndighederne intet gør i visse typer af sager.

Et forandringsmål er derfor, set fra politiets perspektiv, at politiet kan dirigere opgaverne hen til den relevante myndighed og i nogle sager efterfølgende undgå, at politiet igen involveres. PSP-samarbejdet muliggør samtidig en løbende underretning aktørerne imellem om, hvorvidt og hvad der sker for borgeren hos den myndighed, som tager handlingsansvaret på sig. Politiets repræsentanter i operativgruppen kan på baggrund af den løbende underretning fra PSP-mødet give tilbagemelding til de betjente, som har mødt sagen i første led.

### **Tværfaglig erfaringsudveksling**

Et mål med PSP-samarbejdet, som især artikuleres på styregruppeniveau, er at muliggøre, at man gensidigt kan udveksle erfaringer og kompetencer inden for hvert sit faglige arbejdsområde. Desuden at myndighederne kan vejlede hinanden indbyrdes, fx ved at politiet vejleder socialforvaltningens medarbejdere om, hvordan de skal forholde sig til truende klienter, mens psykiatrien fx kan vejlede politiet i, hvordan de skal omgås psykisk syge borgere.

### **Opsamling**

De forestillinger om forandringer, som aktørerne formulerer, peger både på forandringsmål i forhold til borgere og i forhold til myndighedernes interne arbejde. Hvor forandringer for borgeren formuleres som forebyggelse af social deroute, kriminalitet og opsamling mellem de tre myndigheder, samler forandringsmål for myndighedernes interne arbejde sig om koordinering, tilbagemelding og tværfaglig erfaringsudveksling. Forandringer på de to niveauer

hænger sammen, således at forbedring af myndighedernes interne arbejdsgange forventes at skabe forbedrede indsatser over for borgerne, så både forebyggelse og opsamling fremmes.

Disse forventninger om forandring synes stort set samstemmende mellem de tre myndigheder og mellem organisationsniveauer inden for myndighederne. Her synes således ikke at være modstridende værdigrundlag for PSP-samarbejdet blandt de deltagende aktører. Forandringer for myndighederne prioriteres dog lidt forskelligt mellem aktørerne, afhængigt af deres respektive opgaver og særlige arbejdsvilkår. Målet om tilbagemelding er således stærkest hos politiet – som ofte også vil være den myndighed, der tidligst i forløbet overdrager en sag til en af de andre myndigheder – mens målet om tværfaglig erfaringsudveksling primært artikuleres i styregruppen, som er det organisatoriske led, som skal tilse PSP-samarbejdets interne kompetenceudvikling.

## II. PRAKSIS

### **Kapitel 5: IMPLEMENTERING – FREMMENDE, HINDRENDE OG KRITISKE FAKTORER**

Som det første PSP-samarbejde i landet kan PSP-Frederiksberg danne grundlag for etableringen af sådanne samarbejder i resten af landet. Det er derfor vigtigt at formidle, hvordan de involverede aktørers forandringsforestillinger til samarbejdet er implementeret i praksis. Det er bl.a. væsentligt at identificere, hvilke faktorer, PSP-aktørerne mener, har vist sig på Frederiksberg at være fremmende eller hindrende for, at de ønskede resultater kan opnås, jf. forandrings teorien. Sådanne faktorer kan i visse henseender forventes også at være fremmende eller hindrende for PSP-samarbejdet i de kommuner, hvor PSP er under etablering, men i andre henseender ikke. Det er ligeledes relevant at formidle den kritik, som rettes mod PSP-samarbejdet.

#### **Fremmende faktorer**

##### *Seminarer og løbende uddannelse*

Da PSP-Frederiksberg startede, stod man over for at skulle forme og definere selve konceptet for PSP-samarbejdet helt fra bunden. I 2004 mødtes de tre styregruppemedlemmer – en repræsentant fra hver myndighed – for at planlægge etableringsprocessen. Man besluttede at skyde projektet i gang med et opstartsseminar for de udpegede styre- og operativgruppemedlemmer på politiets uddannelsessted på Avnø i starten af 2005. Efterfølgende har operativgruppen og Styregruppen haft et årligt opfølgingsseminar. På seminarerne har der været oplæg fra udefrakommende specialister, fx fra Kriminalforsorgen og et lokalt rådgivningscenter, og diskussioner af interne problematikker og intensivt arbejde med cases. Første seminar var et opstartsseminar, hvor man afklarede rammerne og målsætningerne for PSP-Frederiksberg. På næste seminar evaluerede man det hidtidige arbejde og satte sig nye målsætninger. På det tredje seminar diskuterede man særligt svære PSP-sager, bl.a. indsatsgruppen 'tikkende bomber' (se Kapitel 7: Indsatsgruppe og sagstyper).

Styre- og operativgruppemedlemmer fremhæver disse seminarer som meget væsentlige for en god opstart af samarbejdet i forhold til at få gode personlige relationer til hinanden, at få skabt en god samarbejdskultur og at få diskuteret nogle væsentlige praktiske og etiske problemstillinger omkring PSP-samarbejdet. Den fortløbende uddannelse, som seminarerne har rummet, har ifølge aktørerne ligeledes været med til at holde engagementet og det faglige



niveau højt i PSP-Frederiksberg.

### *Samarbejde 'fra neden'*

Et andet aspekt af implementeringsprocessen, som operativgruppemedlemmer karakteriserer som en del af succesoplevelsen ved PSP-Frederiksberg, er, at samarbejdskultur og sagsbehandlingspraksis er 'vokset op nedefra', og at operativgruppen har haft 'frie hænder' til at lade det ske. Det fortælles, at selvom styregruppen allerede ved første operativgruppemøde (primo 2005) havde defineret de overordnede rammer for samarbejdet, såsom samarbejdets indsatsgruppe, operativgruppens medlemmer og mødefrekvens, oplevede operativgruppen langt hen ad vejen muligheden for at udvikle samarbejdet skridt for skridt gennem det konkrete praktiske sagsarbejde. Et operativgruppemedlem beskriver opstarten således:

*'Da vi startede, troede vi alle, at 'nu laver vi først strukturerne, og så kan vi bagefter tage fat på sagerne.' Men sådan har det ikke fungeret. Det kunne vi simpelthen ikke, for vi anede ikke, hvilke strukturer vi havde brug for, så vi var nødt til at arbejde med konkrete sager og herigennem finde ud af, hvordan samarbejdet skulle fungere.'*

Ved til møderne at tage nogle konkrete sager op udviklede man løbende en struktur for PSP-sagers forløb. Det særlige engagement og den entusiasme, som har præget PSP-Frederiksberg, ikke mindst i opstartsfasen, hænger, ifølge flere operativgruppemedlemmer, i høj grad sammen med denne opbygning af de operative rammer gennem praktisk sam- og sagsarbejde.

### *Små organisatoriske enheder*

En fremmede faktor for PSP-Frederiksberg har ifølge PSP-aktørerne været den begrænsede størrelse af både de optageområder, PSP-samarbejdet skal dække, og de myndigheder, som skal dække dem:

*'Når man arbejder i en lille enhed inden for myndigheden, er folk også temmelig brede i deres orientering. Så kender vi hinanden ret meget på kryds og tværs og har arbejdet sammen igennem flere år. Så er kompetenceområderne temmelig brede, og det har fungeret godt i samspil med PSP-samarbejdet,'*

forklarer et operativgruppemedlem.

Enkelte operativgruppemedlemmer i PSP-Frederiksberg er ligeledes blevet involveret i PSP-

København og oplever her, hvordan PSP-Københavns langt større organisatoriske enheder skaber en afstand mellem operativgruppemedlemmerne og deres myndigheders kerneydelser og de frontlinjemedarbejdere, som udfører dem.

#### *Forplantning til frontlinjeniveau og direkte repræsentation*

På Frederiksberg foregik implementering af PSP-samarbejdet til myndighedernes frontlinjemedarbejdere gennem informationer fra operativgruppemedlemmerne ved interne gruppemøder, mails eller artikler i myndighedens interne blad. Brugerorganisationer på psykiatriområdet blev informeret om PSP-samarbejdets opstart ved et møde i 'Psykiatrimrådet', som er et samarbejde mellem behandlingspsykiatrien på Frederiksberg, Frederiksberg Kommune og brugerorganisationerne med fire årlige møder. Informationer om PSP-samarbejdet er løbende formidlet ud i det bredere samfund gennem artikler i lokalavisen (senest i Frederiksberg Bladet 17.marts 2009) og gennem en pjece om samarbejdet<sup>5</sup>.

Blandt PSP-aktørerne er der divergerende opfattelser af, hvorvidt denne del af implementeringen har været succesfuld. Hvor nogle styre- og operativgruppemedlemmer giver udtryk for, at frontlinjemedarbejdere i deres organisation generelt ikke er vidende om PSP-samarbejdet (og at samarbejdets succes generelt ikke afhænger heraf), ser andre aktører på de to øverste organisationsniveauer frontlinjemedarbejdernes bevidsthed om PSP-samarbejdets muligheder som afgørende for, at samarbejdet kan fungere efter hensigten.

I modsætning hertil oplever de interviewede frontlinjemedarbejdere generelt, at kendskabet til PSP-Frederiksberg er udbredt på frontlinjemedarbejderniveau, især i de enheder i organisationen, hvor den daglige leder er repræsenteret i operativgruppen. Frontlinjemedarbejderne lægger stor vægt på, at de oplever at være direkte repræsenteret i PSP-samarbejdet, og at der er direkte kommunikation til et operativgruppemedlem, som kan bringe sager op til PSP-samarbejdet og bringe tilbagemeldinger fra møderne. Frontlinjemedarbejderne i psykiatrien og i socialforvaltningen oplever generelt, at de har den fornødne viden og kontakt til PSP-samarbejdet til at bruge det i praksis. Frontlinjemedarbejdere i politiet oplever, at kendskabet til PSP-Frederiksberg har bredt sig med årene, men at der stadig er betjente på Bellahøj, som dækker både Frederiksberg og Københavns Kommune, der ikke ved, hvad PSP-samarbejdet

---

<sup>5</sup> PSP-samarbejdet i Frederiksberg Kommune. Politi – Socialforvaltning – Psykiatri – et sektorsamarbejde, Lena Kongsrud, Dorte Sestoft & Michael Fl. Rasmussen (2008).

er. Enkelte frontlinjemedarbejdere, der ikke har en nær leder siddende i PSP-samarbejdet, føler, at samarbejdet er fjernt, og at det bliver lidt 'tilfældigt', om man får overvejet PSP som en mulig løsning i en borgersag.

Det synes oplagt, at grundig implementering af PSP-samarbejdet til frontlinjemedarbejderne og det, at frontlinjemedarbejderne oplever en kontinuerlig synlighed omkring PSP-samarbejdet, er fremmende for dets succes. Frontlinjemedarbejderne sidder nemlig strategisk godt placeret i organisationen i forhold til at 'opsamle sager', og i øvrigt er det ofte frontlinjemedarbejderne, som udøver den direkte indsats i kontakt med borgerne.

### *Politiets afrapportering*

Nogle operativgruppemedlemmer fremhæver vigtigheden af, hvis man ønsker en tidlig indsats, at *politiet bringer mulige PSP-sager op* i operativgruppen. Skal det finde sted, kræves dels en grundig afrapportering i døgnrapporterne, så politiets operativgruppemedlemmer bliver opmærksom på problemstillingen og kan bringe sagen videre til PSP-mødet. Dels kræves også, at viden om PSP-samarbejdet hos politiet er forplantet til den bredere organisation, fx ved at man vedvarende underviser nye betjente i PSP-samarbejdets muligheder, og hvordan de skal føre døgnrapporter af hensyn hertil.

Udviklingen i PSP-Frederiksberg har været, at fra at være samarbejdets primære initiativtagere til sager, bringer politiet færre og færre sager op på operativgruppemødet, fordi de møder færre og færre potentielle PSP-sager gennem udrykningerne og efterfølgende i døgnrapporterne. En aktør forklarer, at politiet ved et PSP-samarbejdes opstart ofte vil have en række 'uløste' sager liggende klar til at bringe op på de første operativgruppemøder. I samme fase af samarbejdet vil det muligvis ikke være lige så åbenlyst for de andre myndigheder, hvilken gavn de kan have af at dele en sag i PSP-samarbejdet. I takt med, at de ophobede PSP-sager håndteres, vil politiet ikke længere være de primære initiativtagere.

### *Personligt netværk og personbåret samarbejde*

En fremmende faktor for et godt PSP-samarbejde er ifølge de interviewede, at der skabes et *personligt netværk* for de deltagende aktører og deres bagland. Det personlige kendskab til folk inden for de andre myndigheder betyder dels, at man ved, hvor man kan søge andres viden, kompetencer og hjælp til en indsats i behandlingen af konkrete sager, dels at samarbejdet mellem myndighederne ikke bliver for bureaukratisk, men kan ske nu og her, hvis si-

tuationen kræver det.

Samarbejdets afhængighed af de enkelte deltagere – at samarbejdet er personbåret – gør det afgørende med en vis stabilitet i operativgruppens personsammensætning. I operativgruppen opbygges gradvist en fælles viden om samarbejdets funktion, formål mv., som går tabt ved for hyppige udskiftninger i gruppen. Det hænger igen sammen med, at PSP-samarbejdet bygger på *tillid* og *personligt ansvar*. Især når der skal deles oplysninger, er tillid vigtig. Man kan dog påpege, at faren ved et sådant personbåret netværk er, at PSP-gruppen risikerer at blive for lukket om sig selv, og at udskiftninger i gruppen fører til alvorlige brud i samarbejdets kontinuitet. Et middel mod, at PSP-gruppen bliver for internt refererende, kan være, at man skaber et bredt kendskab til PSP-samarbejdet i organisationen, så mange aktører på flere niveauer kan gøre brug af det.

#### *Operativgruppemedlemmerne som ledere og praktikere*

Operativgruppemedlemmernes særlige kompetencer fremhæves især af frontlinjemedarbejderne som væsentlige for PSP-samarbejdets succes. De skal være både ledere, praksisnære og gode rollemodeller internt i deres organisation. Operativgruppemedlemmerne skal have beslutningskompetence, så sager kan behandles med det samme på PSP-møderne, så man undgår papirarbejde og bureaukrati:

*'Operativgruppemødets sagsbehandling skal foregå på et niveau, hvor vi kan træffe beslutningerne, også de lidt voldsomme beslutninger, hvor man går ind i nogle nødretsprocedurer,'*

forklarer desuden et operativgruppemedlem.

I dette ræssonnement ligger desuden, at borgerens retssikkerhed også er et centralt forhold, der skal sikres i PSP-samarbejdet, og derfor er det vigtigt, at samarbejdet foregår på mellemlederniveau, hvor der er en udtalt ansvarlighed omkring deling af oplysninger, mener flere operativgruppemedlemmer. Ligeledes skal operativgruppemedlemmerne være placeret tæt på den kerneydelse, deres organisation yder, og have praktisk erfaring med og kompetence i forhold til egen organisations målgruppe. Det skal til, for at de kan vurdere, om en sag er en PSP-sag:

*'De skal være 100 pct. bekendt med den indsats, vi gør i kerneydelserne. Så derfor er de nødt til at være direkte ledere af de pågældende institutioner, som ved, hvad der foregår,'*

forklarer en frontlinjemedarbejder.

Endelig beskrives det som vigtigt, at operativgruppemedlemmerne er synlige, godt forankret og gode rollemodeller internt i organisationerne. Operativgruppemedlemmerne skal have brede netværk internt i organisationen, så de indgår i de sammenhænge, hvor PSP-sager potentielt kan opfanges. Dette muliggør også, at de kan udbrede kendskabet til PSP-samarbejdet og skabe et engagement omkring det i organisationen. Flere interviewede omtaler PSP-samarbejdets medlemmer som 'ildsjæle':

*'Det skal være nogen, som har et socialt engagement og brænder for at hjælpe borgerne og arbejde kriminalpræventivt,'*

forklarer en frontlinjemedarbejder.

## **Hindrende faktorer**

### *Uklare lovgivningsmæssige rammer*

Nogle af de udfordringer, som PSP-Frederiksberg har stået over for undervejs, har samlet sig omkring udvikling af en praksis omkring tavshedspligt og samtykke, som den bestemmes i forvaltnings-, persondata-, sundheds- og psykiatriloven. Fra samarbejdets opstart fulgte mange diskussioner af, hvordan tavshedspligten kunne overholdes i overensstemmelse med praksis fra de tre myndigheder, samtidig med at man ikke lagde for mange hindringer for samarbejdets gennemførelse og handlemuligheder. Udfordringen omkring tavshedspligt handlede om i fællesskab at finde en praksis i PSP-sagsbehandlingen både for, hvordan man taler om borgere i generelle vendinger, så tavshedspligten overholdes, og for, hvordan man identificerer de situationer, hvor et 'værdispring' retfærdiggør, at tavshedspligten og kravet om samtykke ikke gælder. Ombudsmandssagen satte i praksis den konkrete sagsbehandling på 'stand by', mens man afventede at få af- eller bekræftet, om den hidtidige praksis lå inden for de gældende loves rammer. De interviewede aktører beskriver dog de diskussioner, som usikkerheden omkring håndtering af tavshedspligt og krav om samtykke afstedkom, som væsentlige og konstruktive for at udvikle og løbende opretholde en høj etik i forhold til borgerne og borgerkontakten i samarbejdet. Der er da også divergerende holdninger til, hvorvidt lovændringen af 1. april 2009, med lovhjemmel til at udveksle personfølsomme oplysninger i PSP-samarbejder, entydigt er en forbedring af PSP-samarbejdet (se Kapitel 6: Sagsbehandling og indsatser).

### *Omstruktureringer*

Andre udfordringer er fulgt i kølvandet på politireformen og strukturreformen i 2007 med de forstyrrelser, det gav internt i de involverede myndigheders og i PSP-samarbejdets indsatsområde. De interviewede aktører fra operativgruppen peger samstemmende på, at et væsentligt forhold for den succesfulde opstart og implementering af PSP-Frederiksberg har været, at der på Frederiksberg fra starten af var tale om tre myndigheder for den samme borgergruppe og det samme geografiske område: et politi, en socialforvaltning og et psykiatrisk optageområde. Fordelen ved 'overlappende myndigheder' var, at det var fælles borgere, man talte om til PSP-møderne, og det gav en følelse af forpligtelse og ejerskab i forhold til sagerne og borgerne blandt de deltagende myndigheder:

*'Når det er fælles borgere, der alle bor på Frederiksberg, så er det ikke 'de andres', vi taler om, og derfor har det haft alles interesse at drøfte sagerne og hullerne i systemerne helt til bunds.'*

'Overlappende myndigheder' virkede også styrkende for tilliden inden for samarbejdet, bl.a. fordi man kendte til hinanden i forvejen.

Med PSP-Frederiksbergs organisering efter strukturreformen kan det opleves, at der kører to parallelle PSP-samarbejder rettet mod forskellige borgergrupper inden for samme møde, og det kan skabe en mere fragmenteret arbejdsgang, mindre fællesskabsfølelse og mindre samlet engagement.

Trods operativgruppemedlemmernes vurdering af PSP-Frederiksbergs store fordele ved det organisatoriske overlap mellem myndighederne, peger flere dog på, at en mere væsentlig succes for PSP-Frederiksberg har været en ændring af kulturen inden for myndighederne hen imod mere samarbejde, trods den nye organisatoriske struktur.

### **Kritiske faktorer**

Internt i PSP-Frederiksberg er der stor tilfredshed med samarbejdets struktur, sammensætning og arbejdsformer. Enkelte medlemmer mener dog, at samarbejdet kunne udvides, således at borgerens egen læge blev inddraget i sagsarbejdet, fordi man hermed ville nå endnu mere rundt om borgeren og dennes situation. Andre påpeger hertil, at denne udvidelse i praksis ikke nødvendigvis er mulig, idet de borgere, der behandles i PSP-samarbejdet, ofte ikke har kontakt til egen læge.

Hos brugerorganisationerne nævnes der flere vigtige punkter, hvor PSP-samarbejdet kunne forbedres, både mht. yderligere inddragelse af myndigheder og med fokus på mere borgerinddragelse.

#### *Yderligere brugerinddragelse*

Brugerorganisationen LAP (lokalafdeling Frederiksberg) ser mange problematikker, der må behandles, før PSP-samarbejdets sammensætning og arbejdsmetoder fungerer optimalt. De interviewede LAP-repræsentanter medgiver, at man fra myndighedernes side kan have gavn af et PSP-samarbejde, fordi man hermed undgår, at politiet bliver 'skraldespand' for alle de sager, der falder imellem de andre myndigheder. LAP-repræsentanternes væsentligste bekymring går dog på borgerens egen manglende deltagelse i hans eller hendes sagsbehandling og på udvekslingen af oplysninger mellem myndighederne uden om borgeren.

Som udgangspunkt finder man det gavnligt, at myndighederne arbejder sammen og koordinerer, men forudsætningen for, at dette samarbejde kommer borgeren til hjælp, er, at borgeren inddrages på de møder, hvor der udveksles oplysninger. LAP's grundtanke 'intet om os uden os' bør, ifølge Frederiksberg-repræsentanterne, også være gældende for PSP-samarbejdet, og de ser ingen grund til, at borgeren såvel som borgerens netværk ikke kunne sidde med ved et PSP-møde enten i borgerens eget hjem eller hos den relevante myndighed. Det vil ifølge LAP-repræsentanterne optimere den indsats, man vælger over for borgeren, fordi borgeren er medvirkende til at vælge den rette indsats. Samtidig vil man undgå risikoen for, at borgeren marginaliseres yderligere, fx gennem at blive paranoid over myndighederne fælles indsats eller oplevelse af krænkende umyndiggørelse fra systemets side.

Enkelte operativgruppemedlemmer påpeger også denne risiko for, at psykisk syge borgere, der i forvejen er paranoide, kan føle det ubehageligt, at deres situation drøftes på PSP-møderne, men konkluderer heraf, at borgerne derfor ikke skal informeres.

#### *Evaluering af tidligere indsatser*

Ud over mere borgerinddragelse tidligt i processen foreslår LAP, at der til PSP-møderne skal fokuseres på at evaluere tidligere indsatser over for borgerne med henblik på i fællesskab at finde den rette løsning. Som en af LAP-repræsentanterne forklarer:

*'Vi ser det som en selvfølge, at borgeren er med til det møde. Det skal ikke være en trekantssamtale, men en firkantssamtale, som man ville gøre med alle andre*

*borgere i samfundet. Det er det ene, men den anden ting er, at hvis der skal være en effekt, så bliver der nødt til at være en evaluering af, hvorfor alt andet er slået fejl i forhold til denne her person.'*

Man kan her tilføje, at en sådan evaluering af tidligere fejlslagne indsatser på det individuelle plan fordrer, at den pågældende borger inddrages i sagsbehandlingsprocessen med sin viden om egen situation.

#### *Personligt ombud*

LAP-Frederiksberg foreslår også indførelsen af et 'personligt ombud', der skal sidde med ved samtaler med myndigheder for at varetage patientens interesser og sørge for, at patientens rettigheder ikke overtrædes. Brugerorganisationen mener desuden, at PSP-samarbejdets nuværende deltagende myndigheder kun udgør 'en delmængde' af de relevante personer, der med fordel kunne inddrages i et samarbejdet omkring den udsatte borger. Personer som borgerens familie, nabo og andre, der er involveret i borgerens problem, burde ifølge repræsentanterne også inddrages ved PSP-møderne. Forudsætningen er igen, at borgeren selv sidder med ved disse møder.

#### *Flere netværksmøder*

Hos brugerorganisationen SIND-Frederiksberg er man, ifølge den interviewede repræsentant, generelt positivt indstillet over for PSP-samarbejdet. Her ser man et stort potentiale i det øgede samarbejde og koordinering mellem myndighederne. Hos SIND nikkes der dog også genkendende til, at paranoide brugere kan støde systemet endnu mere fra sig, hvis de føler, at der bliver handlet uden deres samtykke. Som en løsning på dette foreslår man hos SIND, at PSP-samarbejdet i større grad vil gøre brug af netværksmøder, hvor alle de involverede parter, dvs. borgeren, de tre myndigheder, støtte-kontakt-person (SKP), medarbejdere på institution eller fra boligselskabet etc., inddrages. Dette skal dog først ske i anden omgang, når man i operativgruppen har holdt sit første møde om borgeren.

#### *Divergerende værdigrundlag*

Overordnet bygger LAP-Frederiksbergs forestillinger om forandringer i forbindelse med PSP-samarbejdet på andre årsags-virknings-kæder (Kusek & Rist, 2004), og LAP arbejder grundlæggende ud fra andre krav til og værdier i forhold til PSP-samarbejdet (Guba & Lincoln, 1989) end både myndighedsaktørerne og repræsentanten fra SIND-Frederiksberg.



LAP's årsags-virknings-kæder bygger på foreningens grundprincip om 'intet om os uden os', et princip om, at psykiatriske patienter skal være til stede i alle de sammenhænge, hvor myndighederne behandler deres sager. Dette princip kan siges grundlæggende at stå i modsætning til konceptet for PSP-samarbejdet og de implicite årsags-virknings-kæder heri, i særdeleshed efter lovændringen af 1. april 2009. PSP-konceptets årsags-virknings-ræsonnement går på, at myndighedernes vidensdeling og handlinger *uden at spørge borgerne* er medvirkende til at skabe gode forandringer for borgerne, bl.a. fordi der kan handles hurtigt og effektivt. I modsætning hertil er LAP's årsag-virknings-ræsonnement, at netop den manglende borgerinddragelse i væsentlige beslutninger for og omkring borgeren, er medvirkende til at marginalisere borgeren og forværre hans eller hendes mentale tilstand, bl.a. gennem at skabe modvilje mod behandling.

Forestillinger hos LAP om, hvad forandring vil sige, hvilke handlinger der kræves for at skabe en forandring, og hvordan forandring kan ses, kræver altså mere grundlæggende organisationsændring fra – med PSP-samarbejdet – et udvidet samarbejde mellem myndighederne til – med LAP's forslag – et udvidet samarbejde mellem myndigheder og borgere.

### **Opsamling**

De væsentligste fremmede faktorer for implementeringsprocessen på PSP-Frederiksberg er:

- Løbende kompetenceudvikling, bl.a. organiseret omkring flerdages seminarer, som derfor også styrker det sociale aspekt og samarbejdskulturen i PSP-samarbejdet.
- Muligheden for, at de involverede aktører selv er aktive i udviklingen af det lokale PSP-samarbejdes organisering og praksis.
- At myndighedsrepræsentanterne såvel som frontlinjemedarbejderne ikke dækker for store organisatoriske enheder og er for specialiserede, men har et bredt kendskab til kerneydelserne og målgruppen for deres område.
- At kendskab til PSP-samarbejdets muligheder forplantes grundigt til myndighedernes frontlinjeniveau, og at frontlinjemedarbejderne er i jævnlig direkte kontakt med et operativgruppemedlem.
- At politiet vedbliver at initiere sager gennem døgnrapporterne.
- At samarbejdet udvikles til og anerkendes som et personligt netværk og personbåret samarbejde, som bl.a. bygger på tillid og en personlig ansvarsfølelse.

- At operativgruppemedlemmerne udvælges strategisk i forhold til både at have beføjelser som ledere og kompetencer som praktikere, så de kender deres myndigheds kerneydelser og indsatsgrupper nøje og samtidig er bredt forankret i organisation og 'ildsjæle'.

Hindrende faktorer har i PSP-Frederiksberg været:

- De uklare lovgivningsmæssige rammer for samarbejdet i de første år.
- Politireform og Strukturreform, som afstedkom omorganiseringer af de deltagende myndigheder og deres optageområder, samt personudskiftninger i PSP-gruppen.

Kritiske faktorer:

- Brugerorganisationerne artikulerer divergerende holdninger til succeskriterierne for PSP-samarbejdet såvel som for øvrige indsatser fra myndighederne side over for deres brugergrupper. I LAP-Frederiksberg understreger man, at borgerne bør involveres langt mere aktivt fra starten af en PSP-sag af hensyn til dels at varetage borgernes retssikkerhed, dels at sikre, at de rette indsatser iværksættes.
- Fra SIND-Frederiksberg foreslås, at borgeren og hans eller hendes netværk involveres gennem netværksmøder i andet led af en PSP-sagsbehandling, dvs. at de tre myndigheder stadig tager initiativet til og rammesætter PSP-indsatsen.

## **Kapitel 6: SAGSBEHANDLING OG INDSATSER**

PSP-Frederiksberg fungerer i praksis på to måder: som et formelt samarbejde med sagsbehandling omkring operativgruppemødet, og afledt heraf, som et mere uformelt, men ikke mindre væsentligt, samarbejde med sagsbehandling uden om operativgruppemødet på frontlinjemedarbejderniveau. PSP-indsatser har både form af direkte borgerrelaterede aktiviteter og aktiviteter mellem myndighederne omkring konkrete borgers situation eller omkring procedurer, der søger at forbedre servicen for borgere. I det følgende beskrives, hvordan sager behandles både til operativgruppemødet og uden om.

### **Sagsbehandling omkring operativgruppemødet**

#### *Opdagelsen af PSP-sager*

I PSP-Frederiksberg opdages PSP-sager forskellige steder både internt i myndighederne og hos udenforstående, som henvender sig til et operativgruppemedlem.

Ifølge operativgruppemedlemmerne kom initiativet til en PSP-sag på operativgruppemødet i starten af samarbejdet primært fra politiet. Hos politiet identificeres sagen i døgnrapporterne (som udkørende/vagthavende betjente laver under hver vagt) af en mellemlider, der repræsenterer politiet i operativgruppen, som derefter tager sagen op på operativgruppemødet.

Ved de to observerede PSP-møder blev PSP-sagerne dog initieret fra enten en af socialforvaltningens enheder (Socialenheden, Pensionsenheden, Jobcentret, SKP-enheden, Socialpsykiatrien) eller psykiatriens enheder (den psykiatriske skadestue, distriktskykiatrien eller det opsøgende psykiatri-team (OP-teamet)). I begge myndigheder starter sager, ved at frontlinjemedarbejdere henvender sig til operativgruppemedlemmet (som er gruppe- eller afdelingsleder) om en sag, fx for at høre direkte, om det bør blive en PSP-sag, eller i situationer, hvor de mere diffust er i tvivl om, hvad der skal gøres, fordi de mangler oplysninger (fx om borgerens psykiatriske forhold, eller om borgeren har udeståender med politiet). Operativgruppemedlemmet kan også selv under den generelle kollektive sagsgennemgang i gruppen eller afdelingen blive opmærksom på sager, som med fordel kunne bringes op på operativgruppemødet. I begge situationer tager operativgruppemedlemmet herfra sagen med på operativgruppemødet.

Endelig kan PSP-sager starte ved, at udenforstående personer med kendskab til PSP-

samarbejdet henvender sig til et operativgruppemedlem og gør opmærksom på en borgers adfærd eller uholdbare situation. Det kan fx være henvendelse fra et boligselskab vedr. udsættelse af en borger fra sin bolig eller fra en institutionsleder, der påpeger en beboers kriminelle aktiviteter eller truende adfærd.

#### *Operativgruppemødets aktiviteter*

Sagen diskuteres nu på operativgruppemødet. Operativgruppemødet er formelt set kerneaktiviteten i PSP-samarbejdet, idet sagsbehandlingen igangsættes og organiseres herfra. I PSP-Frederiksberg er selve sagsbehandlingen og mødets relaterede aktiviteter organiseret omkring følgende dagsorden: Efter en indledende 'Godkendelse af referatet fra sidst' følger:

- Orientering fra områderne
- Opfølgning på gamle sager
- Nye sager
- Generelle emner.

'Orientering fra områderne' handler om at orientere om nye procedurer, love, lederskifte eller andre organisatoriske forandringer inden for de tre myndigheder, som kan være direkte relevante for PSP-samarbejdet (fx hvis en repræsentant skal udskiftes) eller mere indirekte relevante, ved fx at påvirke arbejdsrammerne inden for den pågældende myndighed.

Under 'Opfølgning på gamle sager' gennemgås igangværende sager i forhold til, hvem der har gjort hvad siden sidste møde, og hvad der er sket for borgeren. Under arbejdet med en sag gives altså løbende tilbagemeldinger på operativgruppemødet, så alle er orienteret om sagens forløb.

Under 'Nye sager' tages en ny sag op, og alle deltagerne byder ind med den viden, de måtte have om borgeren og dennes situation. Borgerens cpr-nummer gives mundtligt, så myndighederne kan fremskaffe flere oplysninger, hvilket sker enten med det samme (hvor en eller flere deltagere forlader mødelokalet og kontakter egen myndighed, der kan søge efter vedkommende borger i registret) eller som forberedelse til næste møde. Borgerens situation belyses i forhold til tilstedeværelsen af sociale, evt. psykiatriske og/eller kriminalitetsmæssige problemstillinger. Der diskuteres på baggrund af den samlede viden om borgerens situation, om sagen skal gå videre i en af myndighederne eller ej. Man beslutter dernæst, hvilken myndig-

hed der i givet fald skal arbejde videre med sagen. Sagen rykker nu over i én myndighed, som løser den inden for myndighedens allerede eksisterende rammer. Et operativgruppemedlem karakteriserer sagsgangen således:

*'Samarbejdet mellem myndigheder om selve sagsarbejdet foregår mest uden for operativgruppemødet, men ofte tages der initiativ til samarbejde, og det afsluttes med tilbagemelding til operativgruppemødet ... mødet definerer en sag, men løser den ikke, det gør man i de enkelte myndigheder.'*

Den konkrete borger-relaterede indsats, som herefter igangsættes, afhænger af den konkrete sag og den myndighed, som overtager sagen.

Under 'Generelle emner', diskuteres andre spørgsmål eller generelle problematikker af relevans for PSP-samarbejdets arbejdsvilkår eller indsatsgruppe. Det kan være problematikker, som udspringer af individuelle sager, men som her diskuteres, uden at den pågældende sag ekspliciteres, men blot diskuteres i generelle vendinger som en principiel sag. Her vil 'typer af sager', som er svære at finde løsninger på og derfor er tilbagevendende, diskuteres. Det er også under dette punkt, at diskussioner af, hvordan systemet bedre kan håndtere sager, finder sted (se også afsnit om 'systemevaluering' i kapitel 8: Resultater).

### *Indsatser*

PSP-samarbejdets væsentligste 'indsats' er at koordinere viden om udsatte borgeres situation. PSP-indsatsen er videre, at sagen overdrages til én af de tre myndigheder, som igangsætter indsatser inden for myndighedens almindelige rammer. De aktiviteter, der igangsættes i en PSP-sag, er i sagens natur derfor også forskellige afhængig af, hvilken af de tre myndigheder der overtager sagen under operativgruppemødet.

For politiet er de primære aktiviteter i en PSP-sag at levere oplysninger ved operativgruppemødet, så en anden myndighed er 'klædt på' til at arbejde videre på sagen (fx hvorvidt en borger kan være farlig for de andre myndigheder at arbejde med). Politiets primære aktiviteter er også at træde til i konkrete situationer med borgerkontakt. Det kan være, hvis en borger vurderes at kunne blive voldelig i mødet med en ansat fra socialforvaltningen eller psykiatrien. Politiet kan også træde til ved under patruljering og i deres kontakt til beboere og fx boligelskab i boligområder at 'holde øje' med, hvordan borgere har det.

Aktiviteter igangsat fra psykiatrien kan fx være at rykke ud med OP-teamet og få personlig kontakt med borgeren. Herefter kan der være tale om indlæggelse eller etablering af løbende kontakt med borgeren omkring hans eller hendes tilstand og fx medicinering. Psykiatrien er også opmærksom på, om en PSP-borger normalt er under medicinering, og om mangel på samme kan være årsag til, at borgeren dukker op hos de andre myndigheder.

Når socialforvaltningen overtager en sag, kan der sættes ting i gang fra sagsbehandlerens bord (fx bevilling af hovedrengøring, betaling af regninger eller husleje, kontakt til fogeden vedr. fastholdelse af boligen etc.), eller en SKP igangsætter arbejdet med at få personlig kontakt med borgeren i dennes hjem og at få ham eller hende motiveret til andre tiltag, såsom rengøringshjælp eller sagsbehandlerkontakt.

#### *Konkret enkelt sagsbehandling og generelle diskussioner*

Sagsbehandlingen i PSP-regi er primært enkeltsagsbehandling. Ifølge operativgruppemedlemmers udsagn kan en sag køre over noget tid, hvis den samme problemstilling gør sig gældende. Findes en løsning, eller går sagen i bero (dvs. borgeren er uden problemer eller reaktioner i en tid), afsluttes sagen i PSP-regi. Går der derefter noget tid, vil en sag med samme borger startes op som en ny sag. Pointen med det er, at borgeren ikke skal blive 'hængende' som sag i PSP-regi.

På operativgruppemødet diskuteres også generelle problemstillinger omkring, hvordan myndighederne og PSP-samarbejdet kan blive dygtigere til deres arbejde, hvilke problemer systemet ikke opsamler (så PSP-samarbejdet må 'rydde op'), og hvordan dette kan forandres. Ofte leder behandlingen af enkeltsager til diskussioner af generelle problemstillinger som fx i en sag, hvor en borger er ved at blive sat ud af sin lejlighed, fordi han har misligholdt sin husleje pga. af manglende indtægter efter ophørt kontanthjælp. Sagen leder over i en generel diskussion af, hvordan en sådan situation i fremtiden kan forhindres i systemets procedurer. Operativgruppen kommer frem til, at der bør indføres en generel procedure i socialforvaltningen omkring opfølgning af en borgers situation ved kontanthjælpsophør. Koordinatoren vil herefter fremlægge dette forslag i styregruppen og på områdeledermødet internt i socialforvaltningen.

#### *Ansvarsplacering, ansvarsdeling og overvågning*

Når enkeltsager er oppe til operativgruppemødet, bliver ansvaret for den placeret det sted,

hvor deltagerne mener, den bedst kan løses. Det betyder både, at der *handles* på sagen, og at de andre formelt set kan *lægge ansvaret fra sig* imens. De kan så få ansvaret igen i sagens videre forløb, men *ansvaret for handling* er hele tiden synligt og placeret ét sted. Den løbende tilbagemelding om sagens forløb under efterfølgende operativgruppemøder virker, groft sagt, som en form for fælles kontrol og overvågning af den myndighed, som har fået handlingsansvaret. Denne overvågning medvirker til, at sagen ikke 'ender i en bunke'.

Samtidig sker der implicit en form for ansvarsdeling omkring den pågældende borger i kraft af den fælles vidensdeling og opmærksomhed rettet imod ham eller hende. Når en myndighed tager en sag op ved operativgruppemødet, bliver de andre myndigheder automatisk opmærksomme på, hvis samme borger skulle dukke op i deres eget regi, eller hvis han eller hun allerede eksisterer her, hvad man i eget regi kan gøre for borgerens situation. Det kan fx være, at politiet har set en borger have det dårligt i et boligkvarter, hvorefter man i socialforvaltningen bliver ekstra opmærksom på at følge op på, hvordan det går med borgeren. Flere myndigheder bliver således ofte involveret i den videre konkrete sagsbehandling. For eksempel vil psykiatrien tage kontakt til politiet, hvis en borger skal tvangsindlægges, eller socialforvaltningen vil bede lokalpolitiet om at holde øje med en bestemt borger, der er ustabil og går med kniv, når de patruljerer i borgerens boligområde, eller politiet vil tage kontakt til en borger, der har mødeforbud (på socialforvaltningen), og som derfor er svær for socialforvaltningen at holde kontakt med, for at høre, hvordan det går med ham eller hende.

Det løbende samarbejde om en sag kan også indebære at 'afprøve' en myndigheds vurdering af borgerens situation ved at involvere de andre myndigheders kompetencer. Det kan fx være, at psykiatrien bekræfter eller afviser socialforvaltningens vurdering af, at en borger er psykotisk eller det modsatte, at en borger bliver diagnosticeret af psykiatrien, så hans eller hendes sociale situation kan forstås, og indsatsen etableres i lyset af den psykiatriske lidelse.

### **Sagsbehandling på frontlinjemedarbejderniveau**

Det 'uformelle PSP-samarbejde' udspringer af den kultur, som har udviklet sig i PSP-Frederiksberg parallelt med samarbejdets etablering og formelle virke. Det uformelle samarbejde finder i høj grad sted på frontlinjemedarbejderniveau som en afledt virkning af, at operativgruppemødet har gjort samarbejde og udveksling på tværs af myndigheder både synligt og muligt. Det er i kraft af operativgruppemødet blevet synligt, at vidensdeling og fælles indsatser kan være en fordel i svære sager, hvor myndighederne har begrænset viden om eller

kontakt til borgeren. Samarbejdet er desuden blevet muligt og umiddelbart tilgængeligt i kraft af det personlige netværk, hver myndighed har fået gennem repræsentanterne i operativgruppen. Disse personlige kontakter deler operativgruppemedlemmer med sine medarbejdere, som herefter selv gør brug af netværket til at etablere et samarbejde om konkrete borgere og sager. En mere konkret afledt effekt af dette netværk er bl.a., at det er blevet lettere og mere oplagt for socialforvaltningen eller psykiatrien at indkalde til netværksmøder omkring en borger med deltagelse af relevante aktører både hos myndighederne og i borgerens private netværk med henblik på i fællesskab at finde den bedste løsning på borgerens situation.

Med kulturændringen til mere uformelt samarbejde om PSP-Frederiksbergs indsatsgrupper har frontlinjemedarbejderne fået en mere aktiv rolle i sagsbehandlingen. Ofte er det nu også frontlinjemedarbejderne, der, før en sag når operativgruppemødet, kontakter de andre myndigheder og søger at løse sager på et tidligt stadium. PSP-Frederiksberg er derfor mere udbredt og omhandler reelt flere konkrete sager end de sager, som tages op og registreres på operativgruppemødet.

### **Borgeretik og borgerkontakt**

Som nævnt har spørgsmålet om praktisk at håndtere tavshedspligten og kravet om samtykke, været genstand for mange diskussioner og overvejelser i PSP-Frederiksberg. Diskussionerne har gået på, hvordan samarbejdet kan opretholde en høj grad af borgeretik, samtidig med at samarbejdets forandringsmål om koordinering af indsatser muliggøres.

En praksis omkring håndtering af tavshedspligt og kravet om samtykke en én af de ting, som har udviklet sig undervejs i processen med at etablere PSP-Frederiksberg. Et operativgruppemedlem fortæller, hvordan operativgruppemedlemmer på hendes område successivt udviklede en praksis for at balancere hensynet til tavshedspligten og handlingsdygtigheden:

*'I starten fortalte vi slet ikke noget om borgerne. Senere gik vi over til at sige: 'Vi hører, hvad I siger, vi skriver jeres oplysninger ned, og så går vi tilbage og ser, hvad vi har af samtykke, og så kan vi gå tilbage og udveksle.' Men nu lytter vi på sagen, og hvis vi så kan høre, at den er så betændt, eller der er så meget risiko, der er nogle børn, eller der er risiko for, at borgeren bliver smidt ud af boligen, eller der sker noget andet voldsomt, så er vi mere tilbøjelige til at give de oplysninger, vi finder relevante til sagen. Men det er ikke sådan, at vi bradrer ud.'*



Ifølge de interviewede operativgruppemedlemmer og frontlinjemedarbejdere handler det at navigere i forhold til tavshedspligten i bund og grund om, *hvilke* oplysninger man udveksler. Politiets grundregel har været kun i overordnede termer at give oplysning om, hvorvidt man fra døgnrapporterne kender den borger, sagen drejer sig om, hvor ofte vedkommende optræder der og i store træk, på hvilken foranledning. Man har ligeledes adspurgt givet oplysning om, hvorvidt en borger er 'farlig' for myndighederne (og andre borgere) at have med at gøre, men ikke, hvilke domme eller sigtelser borgeren har modtaget. Socialforvaltningens og psykiatriens repræsentanter beskriver, at de som grundregel ikke har givet borgeroplysninger, som ikke har været strengt relevante for belysning af den pågældende sag. Desuden handler respekten om tavshedspligt om ikke at involvere andre end de strengt relevante aktører i oplysninger om borgeren. Hvis der udveksles oplysninger om en borger med fx frontlinjemedarbejdere, sker det kun med netop den medarbejder, som er involveret i sagen.

#### *Juridisk gråzone i udvekslingen af oplysninger*

Med frontlinjemedarbejderes mere aktive rolle i den konkrete sagsbehandling er der i PSP-Frederikeberg skabt en gråzone i forhold til overholdelse af tavshedspligten, hvor ikke kun hvert enkelt operativgruppemedlem, men også hver enkelt frontlinjemedarbejder må balance mellem, hvilke oplysninger der i hver enkelt sag bør tilbageholdes, og hvilke der skal bringes videre til andre myndigheder af hensyn til at kunne belyse sagen og evt. iværksætte en indsats.

Samme gråzone skabes med den nye retsplejelov, som ikke indskrænker omgåelse af tavshedspligt og krav om samtykke til lederniveauet. Det udtrykker flere operativgruppemedlemmer bekymring over:

*'Jeg kan blive meget bekymret for, at hvis der ikke sidder de rigtige personer, der hele tiden er opmærksomme på, hvordan de omgår de her oplysninger, så kan man være bange for, at tavshedspligten bliver overtrådt. Man skal hele tiden indskærpe den og hele tiden være opmærksom på den,'*

fortæller et operativgruppemedlem. Dette gælder både inden for PSP-gruppen, hvor

*'jo mere man kender hinanden, des mere tillid har man til hinanden, og jo nemmere kommer tingene på bordet – og jo nemmere overtræder man tavshedspligten.'*

Men det gælder også uden for PSP-gruppen, hvor bekymringen går på, at det er sværere at holde styr på, hvem der får hvilke oplysninger, hvis det ikke kun foregår på lederniveau,

*'for på lederniveau må man forvente, at der er en større ansvarlighed til stede.'*

Både styregruppe- og operativgruppemedlemmer samt frontlinjemedarbejder opfatter tavshedspligten som et tveægget sværd. På den ene side skal tavshedspligten respekteres, dels fordi det står i loven, dels fordi det er etisk korrekt over for borgerne at beskytte deres privatliv. På den anden side må tavshedspligten ikke bruges som en sovepude, som et middel til, at systemet ikke handler og ikke tager ansvar i situationer, hvor borgere har det rigtigt skidt. Det samme gælder problemstillingen omkring indhentning af samtykke. Samtykke er i princippet et væsentligt redskab til at beskytte borgernes retssikkerhed, men oplevelsen blandt PSP-aktørerne er generelt, at kravet om at indhente samtykke ikke er muligt at arbejde med i praksis.

#### *Praksis omkring brugen af samtykkeerklæringer*

I starten af PSP-Frederiksberg eksperimenterede man med en specifik PSP-samtykkeerklæring, som politiet skulle benytte i mødet med borgere, hvis situation kunne blive potentielle PSP-sager. Men politiet oplever ofte at komme ud til meget tilspidsede situationer. Et operativgruppemedlem fortæller:

*'En typisk situation er, at politiet kommer ud, fordi naboen har ringet, eller der er lort op og ned af væggene, og borgeren ligger i sit eget møg. Hvor er det så lige, at du får et samtykke fra vedkommende? Der handler det om at få ham indlagt, så han kan få den rette behandling og at tage hånd om boligen. For ellers så bliver han jo smidt ud. Så det er typisk borgere, der er i en tilstand, hvor de ikke siger: 'Jo det er en god idé for mig at få hjælp.'*

Politiet vurderer i sådanne situationer, at det er uhensigtsmæssigt at skulle bede om et samtykke i form af en underskrift. Samtidig, at et reelt samtykke måske ikke bedst indhentes af netop politiet:

*'En samtykkeerklæring kan man ikke bede politiet om at tage med, fordi de kommer med meget stor autoritet med deres uniformer og hunde, og hvad ved jeg, og så vil enhver jo føle sig presset til at skrive under på noget,'*

som en frontlinjemedarbejder udtaler.

I PSP-Frederiksberg er det derfor blevet praksis ikke at bede om samtykke i kontakten med borgeren. Uden indhentet samtykke er borgeren i de fleste tilfælde ikke klar over, at han eller hun bliver behandlet i PSP-regi. Borgerne vil umiddelbart kun opleve kontakten til den tovholdende, handlende myndighed, fx OP-teamet, SKP-ordningen eller sagsbehandleren på kommunen. Frontlinjemedarbejdere fortæller, at de over for borgeren forklarer deres henvendelse til ham eller hende i generelle vendinger fx med, at de 'har fået henvendelse fra politiet eller de sociale myndigheder, som har en vis bekymring for borgerens situation og velbefindende'. Inden for disse rammer er den borgerkontakt, der etableres, ifølge PSP-aktørerne ikke anderledes end den, der normalt foregår i de tre myndigheder.

### *Manglende borgerinddragelse*

Den ikke eksisterende brug af samtykkeerklæringer og den manglende information til borgeren om, at deres sag behandles i PSP-regi, vidner om en meget svag borgerinddragelse i PSP-arbejdet.

Som LAP-Frederiksberg påpeger (se kapitel 5, Kritiske faktorer), kan dette anfægtes som en fundamental svaghed ved selve PSP-konceptet. Den manglende borgerinddragelse kan problematiseres som en form for umyndiggørelse af borgeren. Ofte er der tale om borgere, der er marginaliserede fra samfundet og fra systemet, og man kan diskutere om endnu et møde med systemet, hvor borgeren ikke selv involveres som en medbestemmende aktør, kan medføre en yderligere marginalisering af borgeren. I sager, hvor borgeren fx lider af paranoia, kan borgeren opfatte det som intimiderende, at der er blevet snakket om tiltag i borgerens sag uden hans eller hendes vidende. Det kan medføre, at borgeren yderligere støder myndighederne fra sig. Omvendt kan netop situationer med paranoide borgere også tale for, at han eller hun ikke skal informeres om, at flere myndigheder er involveret i vedkommendes sag.

Operativgruppemedlemmerne synes at være klar over denne problematik. Deres generelle holdning er, at borgerinddragelse er en vigtig del af samarbejdet, men at dette først kan ske i andet led, nemlig når borgerens sag er drøftet i PSP-forummet, og der er fundet en passende indsats for borgeren. Den myndighed, der efterfølgende varetager indsatsen omkring borgeren, er forpligtet til at inddrage borgeren i den videre proces efter de almindeligt gældende lovmæssige retningslinjer.

På baggrund af myndighedsaktørernes udtalelser kan man pege på potentialet for en anden

form for borgeretik i PSP-samarbejdet, en *handlings-etik*. Denne etik handler om, at myndighederne *handler* i forhold til borgere, der befinder sig i en akut problematisk situation og hermed lever op til sine forpligtelser over for nødlidende borgere frem for, at myndighederne – under dække af at overholde tavshedspligten, af ikke at kunne indhente samtykke eller af generel berøringsangst i svære sager – parkerer sagen 'i en bunke'.

Et operativgruppemedlem peger på, at PSP-samarbejdet er en ekstraordinær instans, som må have udvidede handlingsbeføjelser for at have sin eksistens berettiget:

*'PSP-samarbejdet skal jo præcist virke de steder, hvor det normale system ikke kommer igennem eller svigter over for borgerne, og derfor må det også benytte andre metoder. Ellers behøvede man os jo ikke.'*

I forlængelse heraf kan man diskutere, hvilken indsatsgruppe PSP-samarbejdet i praksis sagsbehandler, og i hvilke situationer disse personer befinder sig i, når PSP-samarbejdet kommer ind i billedet. PSP-aktørerne påpeger, som i citatet ovenfor, handlingsetikken som relevant i forhold til borgere, der er så dårligt fungerende, at 'der er lort op og ned ad væggene'. Men, som det vil fremgå af kapitel 7: Indsatsgruppe og sagstyper, behandler PSP-Frederiksberg også borgere, der generelt er godt fungerende, men måske er havnet i en akut problematisk situation. I disse sager kan man ikke nødvendigvis bruge samme argumentation for manglende borgerinddragelse, nemlig at borgere generelt er alt for dårligt fungerende. Her må en vurdering af at undlade at indhente samtykke handle om, at borgere, der ellers i lange perioder fungerer godt, i den aktuelt tilspidsede situation vil være ude af stand til at indgå i et informeret samarbejde om egen behandling.

## **Opsamling**

PSP-samarbejdets væsentligste indsats er at koordinere viden om udsatte borgere og deres situation med henblik på i fællesskab at kunne udpege den myndighed, som bedst kan sætte ind over for borgerens aktuelle problemer. PSP-sagsbehandlingen går derefter ud på at placere et handlingsansvar hos én myndighed, som så gennemfører indsatser og aktiviteter inden for sine almindelige lovgivningsmæssige og operative rammer.

Sagsbehandlingen af PSP-sager foregår i praksis både gennem operativgruppemødet og gennem frontlinjemedarbejderes tværsektorielle samarbejdsaktiviteter uden om operativgruppemødet.

Til operativgruppemødet diskuteres mulige sager, og sagsbehandling og indsatser initieres. Her placeres ansvaret for at handle konkret i en sag i fællesskab hos én af myndighederne. De konkrete indsatser organiseres og udføres i den enkelte myndighed inden for de generelle indsatsrammer, som eksisterer her. Den løbende tilbagemelding på igangværende sager fungerer som en overvågning af, at den ansvarlige myndighed handler i sagen, samtidig med at dette kan formidles tilbage til baglandet i de tre myndigheder.

Udviklingen af en PSP-sagsbehandlingspraksis på frontlinjemedarbejderniveau vidner om, at PSP-Frederiksberg har medvirket til en kulturændring i retning af mere samarbejde på tværs af sektorer. Det betyder på den ene side, at PSP-samarbejdet kan virke i en bredere kreds af myndighedsaktører med forebyggende indsatser over for borgere, på den anden side skaber det også et skærpet behov for vedvarende at tænke etik omkring beskyttelse af borgerens privatliv ind i praksis.

PSP-samarbejdet rummer nogle principielle og etiske dilemmaer omkring graden af borgerinddragelse. I PSP-Frederiksberg har man i praksis undladt at indhente samtykke hos borgerne. Nogle af de interviewede aktører betragter det som den eneste måde at kunne have gennemført hurtige indsatser i ekstraordinære situationer. Praksis omkring tavshedspligt har været genstand for mange diskussioner i PSP-Frederiksberg, og selvom aktørerne oplever at have fundet en balance mellem udveksling og tilbageholdelse af personfølsomme oplysninger, innskærper flere behovet for i fora som PSP-samarbejdet vedvarende at være opmærksomme på, hvor grænserne går, og hvordan borgerens privatliv bedst beskyttes.

PSP-samarbejdets primært koordinerende indsats har betydning for denne kortlægnings sigte om at pege på mulige effekter af PSP-samarbejdet for borgerne. Idet PSP-indsatserne ud over de rent koordinerende ikke adskiller sig fra myndighedernes øvrige indsatser over for borgerne, kan det ligeledes være svært at udskille PSP-samarbejdets *effekter* fra effekterne af myndighedernes indsatser generelt. Denne diskussion tages op igen i kapitel 8: Resultater, og i Delprojekt 2: Effektmåling i Frederiksberg Kommune.

### III. ERFARING

#### Kapitel 7: INDSATSGRUPPE OG SAGSTYPER

PSP-Frederiksberg har arbejdet med en målsætning om at forebygge borgeres sociale deroute og samle borgere op, der 'falder mellem flere stole'. Hvem har disse borgere vist sig at være, hvilke problemstillinger slås disse borgere med, og i hvilke situationer bliver PSP-Frederiksberg involveret?

I praksis har PSP-Frederiksberg beskæftiget sig med en lang række forskellige borgere. Fælles for mange af disse borgere er dog, at de er svagt stillet socio-økonomisk, helbredsmæssigt eller socialt. Der er ofte tale om borgere, der står uden for arbejdsmarkedet, er på pension eller kontanthjælp, og som periodisk har svært ved at få hverdagen til at hænge sammen pga. psykiatriske, sociale eller misbrugsproblemer. Andre borgere, som PSP-Frederiksberg har beskæftiget sig med, er mere midlertidigt i fare for marginalisering og har brug for akut hjælp på et mere afgrænset område af deres liv og måske i en kortere periode. Disse borgere er også ofte bedre socialt fungerende.

I det følgende præsenteres kategorier af borgere, som PSP-Frederiksberg ifølge de interviewede myndighedsaktører har beskæftiget sig med, og det beskrives kort, hvordan PSP-samarbejdet overordnet har været anvendt i forskellige sagstyper.

#### *Usynlige borgere*

'Usynlige' borgere beskrives som de borgere, der sidder derhjemme i deres lejligheder og forfalder uden kontakt til omverdenen. Ofte er usynlige borgere psykiatriske patienter, som ikke tager deres medicin, ikke er i kontakt med psykiatrien eller endnu ikke har en diagnose. I og med at de ikke selv opsøger hjælp og ikke har så bred berøringsflade med andre mennesker (fx gennem en arbejdsplads), vil kontakten til myndighederne ofte ske, idet politiet bliver tilkaldt pga. af naboklager. Klagerne kan handle om lugt fra lejligheden eller om borgere adfærd. Det kan også være boligselskabet eller fogeden, som retter henvendelse til fx socialforvaltningen vedrørende en boligudsættelse. Ved at dele informationer i PSP-regi om fx naboklagerne kan man sætte tidligere ind og fx forhindre boligudsættelse ved konkret at få samlet op om borgeren og huslejen.

Usynlige borgere kan være svage borgere, som er nemme ofre for chikanerier og trusler fra

andre borgere, som de ofte ikke melder til politiet. Det kan have at gøre med, at de bliver truet til at lade være med at melde sagen til politiet og med, at de selv er involveret i småkriminalitet. Når OP-teamet møder sådanne problemstillinger i boligkvarterer, hvor de har deres gang, koordinerer de gennem PSP-Frederiksberg deres indsats omkring at skabe kontakt til borgerne med politiets patruljering, så også politiet kan medvirke til at få borgerne til at anmelde chikanerne og til at finde bevismateriale for de ulovligheder, der begås mod de svage borgere.

Usynlige borgere kan have forbud mod at møde op på socialforvaltningen ('mødeforbud') og pga. af den manglende kontakt blive 'usynlige' for sagsbehandleren. Her kan andre myndigheders opmærksomhed i forhold til borgerens tilstand, fx lokalpolitiet, OP-teamet eller SKP'erne, give væsentlige tilbagemeldinger til sagsbehandleren. Det samme gælder hjemløse, som ikke opsøger socialforvaltningen, men som politiet kender til. I kraft af politiets tilbagemeldinger om disse borgere, kan socialforvaltningen tage initiativ til at gøre noget for disse borgeres situation, fx ved at politiet holder opsyn med deres tilstand, eller gennem SKP-ordningen at støtte op om behandling af misbrug eller medicinering i forbindelse med psykiatrisk lidelse.

#### *Udadreagerende borgere – 'tikkende bomber'*

'Tikkende bomber' er borgere, som reagerer ved at blive aggressive og eksplosive. De beskrives også som borderline-prægede, personlighedsforstyrrede, psykotiske, skizofrene eller PTSD-ramte (Post Traumatisk Stress Syndrom). Sidstnævnte gruppe bliver der, ifølge PSP-aktørerne, flere og flere af fra krigen i Afghanistan.

'Tikkende bomber' kan reagere med vold og hærværk (fx at smadre ruder) eller med at true omgivelserne med vold. Borgere med mødeforbud på socialforvaltningen eller i psykiatrien pga. af trusler kan være 'tikkende bomber'. Gennem PSP-Frederiksberg har socialforvaltningen og psykiatrien kunnet få oplysninger fra politiet om, hvorvidt en person er farlig, og om de fx skal have politiet med til et hjemmebesøg eller vagter med til et møde i socialforvaltningen. Et operativgruppemedlem fortæller, at dette samarbejde med politiet har medvirket til, at frontlinjemedarbejdere fra socialforvaltningen er blevet mere bevidst om at melde en truende borger til politiet frem for at finde sig i truslerne.

### *Karakterafvigende borgere*

Borgere med aparte, asocial eller 'mærkelig' opførsel, der vækker utryghed eller skaber gener i omgivelserne, er også potentielle PSP-sager. Det kan fx være en borger, der ringer til politiet 50 gange i døgnet; en borger, der som nabo chikanerer en børnehave og skræmmer børnene; en borger, der går nøgen rundt på gaden, eller en borger, der opfører sig upassende i svømmehallen. Disse borgere har ofte ikke en decideret psykiatrisk problemstilling, overtræder ikke loven og er ikke nødvendigvis brugere af socialforvaltningen. Det kan derfor være svært for den enkelte myndighed at skride ind, mens PSP-samarbejdet kan iværksætte, at én myndighed alligevel tager kontakt til borgeren og forsøger at finde en løsning på sagen. Interviewede PSP-aktører peger på, at selv om PSP-samarbejdet ikke kan løse alle sager, sker der ofte en forbedring af situationen blot ved, at nogen tager kontakt til de involverede omkring borgere med 'mærkelig' opførsel. Det skaber en oplevelse hos borgerne af 'at blive hørt', og det kan i nogle tilfælde 'afspænde situationen'.

### *Akutte sager*

Nogle PSP-sager behandles som akutte sager. Det kan fx være, når der er børn involveret, når en boligudsættelse er i gang, hvis borgeren er selvmordstruet eller ved tvangsindlæggelser. I akutte sager tages ofte kontakt uden om operativgruppemødet, fordi man ikke kan indstille handling i sagen til næste operativgruppemøde. Ved akutte børnesager er det en stor fordel, at socialforvaltning og psykiatri får oplysninger fra politiets udrykninger om, hvordan situationen er for børnene (fx at mor er fuld, mens far er i detentionen, og ingen tager sig af børnene); en viden, som derfor gør det lettere hurtigt at gribe ind.

### **Opsamling**

PSP-Frederiksbergs indsatsgruppe spænder over både meget marginaliserede borgere og borgere, som står i en mere akut krisesituation. Indsatsgruppen rummer også både meget udadreagerende og hermed synlige borgere, der generer og skræmmer deres omgivelser, og borgere, som i relativ ensomhed – dog ikke total ubemærkethed – forsummer. PSP-sager omfatter desuden både situationer, som kræver langvarige og vedvarende indsatser, mens andre kræver en akut indsats.



## Kapitel 8: RESULTATER

Hvilke forandringer har PSP-Frederiksberg skabt? De forestillinger om forandringer, som dannede udgangspunkt for samarbejdet, handlede om forebyggelse af borgeres sociale deroute og kriminalitet, opsamling af borgere mellem de tre myndigheder, koordinering og tilbagemelding og tværfaglig erfaringsudveksling. Når myndighedsaktørerne taler om de forandringer, som PSP-Frederiksberg har skabt, nævnes bl.a. disse forandringer. I interview og under operativgruppemøderne beskriver operativgruppemedlemmer, at de får tilbagemeldinger fra frontlinjemedarbejdere eller andre i borgerens nærhed, fx boligselskabet, om, at situationen for borgere i PSP-regi er stabiliseret eller forbedret, så sagens videre forløb kan klares inden for rammerne af myndighedernes almindelige opfølgende sagsarbejde.

PSP-aktørerne beskriver endvidere andre positive resultater af PSP-samarbejdet, hvilke vi skitserer i det følgende.

### Synliggørelse og mobilisering

Flere operativgruppemedlemmer giver udtryk for, at PSP-samarbejdet er med til at synliggøre nogle sociale områder og nogle borgere, som ellers ofte mister fokus i myndighedernes arbejde. Det kan bl.a. være 'grå-zone'-sagerne, hvor borgerne på sin vis hører til i alle tre myndigheder eller i ingen af dem. Gennem de tre myndigheders vidensdeling omkring konkrete borgers situation og omkring indsatsgrupper, arbejdsgange og arbejdsredskaber i de enkelte myndigheder dannes mere hele billeder af, hvilke hjælpe-støtte behov der eksisterer for bestemte borgere i bestemte situationer. Et eksempel er, at ved udskrivelsen af restpsykiatriske patienter laver man nu længerevarende samarbejdsplaner, fordi alle er opmærksomme på disse borgere i PSP-samarbejdet. Et andet eksempel er, at når politiet deler oplysninger i PSP-samarbejdet omkring naboklager, synliggøres borgere med hidtil ukendt behov for psykiatrisk hjælp. I det hele taget, fortæller et operativgruppemedlem:

*'[bliver] vi nu opmærksomme på flere personer, inklusive børn, som er udsat, end vi før har kunnet se gennem vores eget arbejde.'*

Sager i PSP-Frederiksberg har opnået at få særlig opmærksomhed generelt hos myndighederne. Når en sag er kategoriseret som 'en PSP-sag', får den mere 'pondus' og mobiliserer interesse på et højere ledelsesmæssigt niveau. En frontlinjemedarbejder forklarer:

*'Det er blevet kendt, at har man behandlet en sag i PSP, så er den vigtig. Så ved alle, at det er noget mere end bare det sædvanlige. Så PSP pifter en sag mere op på en eller anden måde.'*

Sagen behandles derfor hurtigt og med stor alvor, forklarer et operativgruppemedlem:

*'fordi en sag kun bliver til en PSP-sag, hvis problemstillingen er meget alvorlig og kræver en umiddelbar indsats.'*

Det samarbejde, som i nogen grad eksisterede tidligere i dele af myndighederne, er med oprettelsen af PSP-samarbejdet desuden 'blevet formaliseret' og 'legaliseret', bl.a. fordi det opadtil fremstår som et mere systematisk samarbejde.

PSP-samarbejdet skaber også større fokus på socialt udsatte udadtil i samarbejdsrelationerne, fx gennem at undervise ansatte i boligselskaberne om PSP-samarbejdet og dets indsatsgrupper, og 'skaber en større social bevidsthed i omgivelserne', fortæller et operativgruppemedlem:

*'Jo større opmærksomhed, man har omkring socialt nødlidende i det her samfund, des nemmere er det at etablere en hurtigere indsats. Og så undgår man jo, at folk bliver hjemløse, og at de bliver smidt ud af deres lejlighed osv. Og folk strækker sig længere. Og det gør de generelt, fordi de ved, at de er nogle aktører, som formår at gå ind og arbejde med sagerne.'*

## **Netværk**

Det er både frontlinjemedarbejdernes og operativgruppemedlemmernes opfattelse, at PSP-samarbejdet har skabt et stærkere netværk myndighederne imellem på flere niveauer. Flere frontlinjemedarbejdere nævner, at de er blevet bevidste om personer eller funktioner hos de andre myndigheder, som de ikke kendte til før, men som de nu har fået kendskab til:

*'Sektorerne kender utroligt meget mere til hinanden, og vi ved præcis, hvilke personer vi skal have fat i.'*

Et operativgruppemedlem fortæller, at man bl.a. hos politiet nu nemt kan opsøge de andre myndigheder også uden om PSP-mødet og få klargjort, hvilke indsatsmuligheder de to andre myndigheder ville kunne bidrage med i forhold til en bestemt borger:

*'Der er et super godt netværk, man kan bruge, også hvis man står med nogle konkrete sager, som man har brug for en vurdering ud fra. Man behøver jo ikke at sætte navn og personnummer på, man kan jo ringe med et eksempel: 'Hvis jeg nu har sådan og sådan, hvad kan I så gøre? Har I nogen muligheder?''*

### **Kendskab til hinandens arbejde**

Det udvidede samarbejde gennem PSP har ført til et større kendskab de individuelle myndigheder imellem. Det har bl.a. betydet, at alle har fået afkræftet nogle fordomme over for hinanden. Flere aktører fra psykiatrien og de sociale myndigheder fortæller, at de er blevet overraskede over politiets store sociale engagement:

*'Der er blevet rokket meget i vores fordomme om politiet. Og på den måde tror jeg, at begge de to andre sektorer her har oplevet, at det har været rigtigt godt at have politiet med i et myndighedssamarbejde, fordi vi har oplevet det engagement, de har lagt for dagen, og den interesse, de har haft for samfundets svage borgere.'*

Det øgede kendskab til hinandens arbejdsgange har givet en større indbyrdes respekt omkring de forskellige myndigheders arbejde.

Det kendskab til hinandens arbejdsområder, arbejdsformer, lovgivningsmæssige rammer og begrænsninger for de forskellige myndigheders handlemuligheder, som formidles (implicit i sagsbehandlingen og som et særligt punkt under operativgruppemødet, se kapitel 6, Operativgruppemødets aktiviteter), bidrager til at finde fælles samarbejdsflader og områder, hvor indsats og kompetencer komplementerer hinanden. Et operativgruppemedlem fortæller fx, at der tidligere har været frustration hos politiet over, at psykiatrien ofte lod syge patienter gå fra behandlingen og så 'overlod' det til politiet at samle patienterne op bagefter:

*'Og der havde politiet opfattelsen af, at psykiatrisk afdeling lod folk gå, bare de sagde, at de nu ikke ville være der mere. Vi var ikke klar over retningslinjerne i psykiatriloven, hvor man ikke kan holde på folk pga. deres rettigheder. Og det har været rigtigt vigtigt for os, at vi har fortalt om hinandens arbejde, og hvilke love vi er underlagt, hvordan forvaltningsloven fungerer, psykiatriloven og så videre, ikke?. Fordi det skaber en bedre forståelse for, hvordan vi kan supplere hinanden.'*

Kendskab til hinandens arbejdsrammer skaber ifølge PSP-aktørerne også en større ansvarlighed for i fællesskab at løse opgaverne:

*'Det giver også et større ansvar, at man ikke bare kan skubbe årsagsforklaringerne ud til andre sektorer. Så man bliver tvunget til at samarbejde og til at løfte en opgave ved fælles hjælp. Og det, synes jeg, er det allerstørste udbytte af PSP-samarbejdet. Det er det der kendskab på tværs af sektorerne,'*

siger et operativgruppemedlem.

### **Effektivisering af sagsge gennem koordinering**

PSP-aktørerne vurderer, at PSP-sager gennemgår en langt mere effektiv sagsbehandling, end tidligere var tilfældet for indsatsgruppen. Det hænger sammen med det større netværk til at opsamle relevante sager og den umiddelbare videregivelse af en sag til den relevante myndighed, fx en socialsag fra politiet. Et operativgruppemedlem forklarer:

*'Der er jo en eller anden tendens til, at hvis sager ikke lander det rigtige sted, så dør de et eller andet sted i en bunke. Og så bliver der ikke rigtigt taget sig af det. Så det er vigtigt at sige, at sådan nogle sociale rapporter og sociale sager skal placeres det rigtige sted fra starten. Det giver også en enorm effektivisering.'*

Effektiviseringen er ikke kun tidsmæssig, men også kvalitativ, idet tilstedeværelsen af samlet viden og fælles kompetence muliggør iværksættelsen af mere helhedsorienterede løsninger. Også her spiller kendskabet til hinandens arbejdsområder, arbejdsformer og begrænsninger ind for en koordinering af indsatsen:

*'Man kan lave en meget bedre opgaveløsning. For når man sidder i det forum, så er der jo mange aktører til stede, som har store kompetencer til at gribe ind og lave løsninger. Handlekraften bliver væsentligt forøget, når man sidder og har et kendskab til hinanden på den måde.'*

Disse fordele er ikke kun til stede, når sagerne runder operativgruppens bord, men også på frontlinjemedarbejderniveau, hvor man oplever, at:

*'Afstanden til hinanden er blevet kortere, og man finder ud af, at der er rigtig mange ting, vi kan sammen.'*

Blandt frontlinjemedarbejdere oplever man også, at borgere undgår at 'blive til besvær' eller 'hænge fast' hos myndigheder, der ikke har mulighed for at hjælpe:

*'PSP-samarbejdet kan give nogle andre løsninger, frem for at mange af de her mennesker ellers vil sidde fast og blive opfattet som kværulerende, irriterende og aldrig få hjælp. De ville køre mere og mere fast både i det sociale, men også i politiets system. De ville have nogle smadder kedelige sagsmapper stående rundt omkring, uden i virkeligheden at få hjælp.'*

fortæller en frontlinjemedarbejder.

Effektiviseringen gennem koordinering sker også, idet man i nogle sager undgår, at alle tre myndigheder involveres i en sag, fx at modtage hjælp omkring sociale forhold, uden at politiet behøver at gribe ind. Et operativgruppemedlem beskriver PSP-samarbejdet som et værktøj til at 'hjælpe skæve eksistenser uden om politimæssig indblanding':

*'Før i tiden ville vi have sat ind politimæssigt eller tvangsindlagt folk eller lavet andre tiltag politimæssigt. Men for mange af de her borgere er det jo et råb om hjælp, og der skal vi bruge et helt andet værktøj. Der er PSP et super godt værktøj, som vi har fået.'*

Ifølge nogle PSP-aktører kommer muligheden for at dele oplysninger frontlinjemedarbejderne til gode, fordi det gør det sværere for borgeren at 'løbe om hjørner' med fx sagsbehandleren. Når sagsbehandleren gennem sin PSP-repræsentant får oplysninger om borgerens sag både fra psykiatrien og politiet, bliver det muligt at få et bedre og mere realistisk billede af borgerens situation, end borgeren måske selv ville give i første omgang. PSP-aktørerne mener dog, at denne mulighed for kontrol af borgerens informationer til de enkelte myndigheder kommer borgeren til gode, fordi det herigennem bliver lettere at komme ind til sagens kerne, så sagsbehandleren kan træffe nogle bedre afgørelser i forhold til borgeren. Fra et mere kritisk perspektiv, jf. kortlægningens forord og kapitel 6: Sagsbehandling og indsatser, kan sådanne udtalelser dog illustrere, hvordan PSP-samarbejdet også kan fungere som et belejligt myndighedsredskab til social kontrol af borgeren gennem at underkende borgerens egne udsagn om egen situation til fordel for andre myndigheders udsagn.

### **Systemevaluering**

PSP-Frederiksberg har en systemevaluerende funktion internt hos myndighederne som et forum, hvor man diskuterer hullerne i systemer og i indsatser over for borgerne. Konkrete

PSP-sager, hvor en borger er endt i en håbløs situation, giver anledning til, at man forsøger at afdække, hvorfor myndighederne ikke har grebet ind tidligere, og hvordan myndighederne kunne have grebet ind tidligere. Man forsøger altså at finde frem til konkrete 'fejl' og mere systematiske mangler, der eksisterer internt i eller mellem de tre myndigheder, med henblik på at komme lignende situationer i forkøbet og optimere den fremtidige indsats:

*'Næste gang ved vi, at vi nu lige skal passe på, fordi det var i dét her hul, sagen landede sidst. Så nu skal vi følge sagen til dørs selv eller uddelegere den til de rigtige personer,'*

forklarer et operativgruppemedlem.

### **Hurtigere indsatser – brandslukning og forebyggelse**

PSP-samarbejdet har ifølge operativgruppemedlemmer og frontlinjemedarbejdere medført en hurtigere og mere vedholdende indsats over for udsatte borgere på Frederiksberg. PSP-samarbejdet gør det muligt tidligere at få øje på udsatte borgere og sætte ind over for mindre symptomer og at blive opmærksomme på borgerens problemer, inden de bliver katastrofale:

*'Det oplagte eksempel er der, hvor vi når i gang med en tidlig indsats ved at følge op på en sag fra politiet, hvor vi fx får reddet en lejlighed og givet folk behandling.'*

Når PSP-samarbejdet har været inde over en sag, vil der desuden ofte også være tale om mere vedholdende indsatser for borgeren:

*'Folk får nogle lidt mere udholdende behandlingstilbud, hvor man ikke bare siger: 'Nå, men de mødte ikke op', efter at de havde fået et brev, men man bliver ved. Fordi den er altså stadig gal derude. Og hvor man har et mere sejt træk omkring nogle af de mere marginaliserede borgere,'*

beskriver et operativgruppemedlem.

### **Udfaldsmål**

Et af formålene med denne kortlægning er at pege på mulige udfaldsmål for PSP-Frederiksberg, som danner baggrund for et effektstudie af PSP-Frederiksberg (evalueringens delprojekt 2).

Da PSP-Frederiksbergs konkrete indsatser ikke afviger fra myndighedernes øvrige indsatser, kan det være svært at pege på, hvor specifikke PSP-udfaldsmål måtte ligge. De mere konkrete

forandringer og mulige udfaldsmål, som aktørerne i PSP-Frederiksberg påpeger, er dog følgende:

- Færre psykisk syge i politiets døgnrapporter, fordi der findes løsninger på deres situation. Disse borgere er ellers ofte gengangere i døgnrapporterne.
- Fald i politiets registreringer af bestemte kategorier af problemer, de kommer ud til, fx 'selvmordsbesøg', 'voldsomme husspektakler', 'mulig syge og hjælpeløs' m.m.
- Færre udrykninger og udkørsler til voldsomme sager for politiet, fx i forbindelse med tvangsindlæggelser.
- Mindre kriminalitet pga. kriminalitetsforebyggende indsatser i det sociale og psykiatriske system. Effekten på antallet af psykisk syge kriminelle vil man måske først kunne se om 10 år. Nogle PSP-aktører mener dog, at PSP-borgere ikke laver voldsom kriminalitet, snarere narkosalg i mindre omfang, små indbrud, berigelsesforbrydelser og lidt personfarlig kriminalitet.
- Generelt flere sociale og psykiatriske indsatser og sager, dels fordi nogle problematikker og borgere bliver mere synlige gennem PSP-samarbejdet, dels fordi både psykiatri og socialforvaltning går ind i nogle af disse sager, selvom de ikke egentlig er deres målgruppe, men fordi der ikke er andre, der kan løse opgaven.
- Flere indlæggelser af folk, som man 'opdager' har en psykiatrisk problemstilling, herunder flere tvangsindlæggelser.
- Færre dødsfald blandt hjemløse, som pga. PSP-samarbejdets opmærksomhed fx ikke længere fryser ihjel i Frederiksberg Have om vinteren.
- Kortere indlæggelser, fordi folk kommer ind, før de har det rigtigt, rigtigt skidt.
- Længere indlæggelser, fordi borgere indvilger i længere behandling.
- Færre udsmidninger af bolig, fordi socialforvaltningen adviseres fra boligselskaberne, når huslejen eller kontrakten misligholdes.
- Færre genindlæggelser pga. bedre udskrivningsforløb gennem samarbejde mellem patienten, psykiatrien og socialforvaltningen, som klæder patienten bedre på til at klare sig i samfundet, fx gennem kontakt med OP-teamet, som medvirker til at skabe en hverdag for borgerne uden om psykiatrisk hospital.
- Flere på ventelister, fx til SKP-ordningen eller til visitationer til bo-tilbud, fordi borgere, der ikke er i stand til at bo i egen lejlighed, bliver synlige.
- Færre PSP-sager med tiden, fordi der er blevet ryddet op i nogle sager, små sager løses uden om operativgruppemødet, og der derfor kun er meget svære sager tilbage.

Mens aktørerne i PSP-Frederiksberg er enige om, at samarbejdet har skabt en række væsentlige og synlige forandringer for både myndighedernes borgerarbejde og for borgeres service, udtrykker de divergerende holdninger til, om disse forandringer er målbare. Aktørerne udtrykker også tvivl om, hvorvidt evt. målbare effekter har *entydige* udfaldsmål. Et eksempel er, at flere tvangsindlæggelser som følge af PSP-indsatser både kan tolkes som en positiv eller negativ effekt. Om en tvangsindlæggelse er positiv eller negativ for borgerens situation, må nemlig vurderes i det enkelte tilfælde. Et andet eksempel er, at PSP-samarbejdet kan føre til modsatrettede effekter: PSP-samarbejdet kan således medføre både *flere* indlæggelser (myndighederne 'opdager' behovet for behandling hos flere borgere) og til *færre* indlæggelser (PSP-samarbejdet får kontakt til borgeren, før han eller hun har fået det rigtigt slemt, og kan rette op på medicineringen eller andet, så indlæggelse undgås). Begge tendenser vil tilsammen altså danne et ukorrekt billede af, at der ingen forandring er sket for borgerne.

### **Opsamling**

PSP-Frederiksberg synes at have haft gode resultater for både myndighedernes interne sagsarbejde, og – set fra myndighedsaktørernes perspektiv – for den service, borgeren modtager.

PSP-samarbejdet har styrket fokus på bestemte indsatsgrupper, som tilsyneladende ellers har manglet opmærksomhed på flere niveauer af myndighederne. Både på frontlinjemedarbejder-niveau og på ledelsesniveau mobiliseres der nu flere ressourcer og mere interesse til borgere, der tidligere har været overset.

PSP-Frederiksberg har skabt et netværk af personlige kontakter på flere organisationsniveauer mellem myndighederne.

Indsatsen over for PSP-samarbejdets indsatsgruppe er blevet effektiviseret tidsmæssigt og kvalitativt i kraft af delingen af viden og arbejdsdelingen mellem myndigheder i de konkrete sager. Koordineringen medfører, at indsatser bliver mere 'helhedsorienterede', da de beror på et bredere vidensgrundlag. Samme brede vidensgrundlag styrker dog også myndighedernes position over for borgeren, hvis relation til hver enkelt myndighed gennem vidensudvekslingen underkastes overvågning. PSP-Frederiksberg overvåger dog også systemet selv og evaluerer løbende, hvor procedurer og indsatser er mangelfulde med negative konsekvenser for borgerne.



Myndighedsaktørernes forandringsmål for PSP-Frederiksberg:

- forebyggelse af borgeres sociale deroute og kriminalitet
- opsamling af borgere mellem de tre myndigheder
- koordinering og tilbagemelding
- tværfaglig erfaringsudveksling,

synes tilsyneladende at være nået, således at:

- Synliggørelsen af og mobiliseringen – samt effektiviseringen af sagsbehandling og tidligere og mere vedholdende indsatser til bestemte indsatsgrupper – medvirker til forebyggelse af borgeres sociale deroute og kriminalitet.
- Koordineringen af viden om borgere samt om myndighedernes indsatsgrupper og indsatsmuligheder medvirker – bl.a. ved at danne et mere finmasket netværk omkring socialt udsatte – til at samle borgere op mellem de tre myndigheder.
- Den fælles 'følgen sager til dørs' i operativgruppen skaber både koordinering og tilbagemelding.
- Det kendskab til hinandens arbejdsområder, arbejdsformer, lovgivningsmæssige rammer og begrænsninger for de forskellige myndigheders handlemuligheder, som PSP-Frederiksberg skaber, resulterer ikke kun i tværfaglig erfaringsudveksling, men også i respekt for hinandens arbejde, tillid og fælles ansvarsfølelse i forhold til sager og borgerne, samt en form for intern 'vagthund'-funktion, hvor systemfejl påpeges og søges afhjulpet.

PSP-aktørerne peger desuden på en række mulige konkrete effekter for borgerne på både det sociale, det sundhedsmæssige og psykiatriske og det politimæssige område. PSP-aktørerne peger dog også på modsatrettede effekter, og enkelte aktører udtrykker direkte skepsis over for at skulle kunne måle PSP-samarbejdets resultater i konkrete forandringer for borgerne.

## Kapitel 9: OPSAMLING OG PERSPEKTIVERING

Vi vil her samle op på kortlægningen af PSP-Frederiksberg ved at skitsere PSP-samarbejdets indsats, udfaldsmål og indsatsgrupper. Vi vil dernæst perspektivere erfaringerne fra PSP-Frederiksberg gennem en diskussion af forskellige succeskriterier for PSP-Frederiksberg, og i hvilken udstrækning de opfyldes, hvad de drivende kræfter har været for dette PSP-samarbejde, og hvor barriererne ligger, og endelig pege på, hvilke anbefalinger til kommende PSP-samarbejder der kan uddrages af denne kortlægning.

### Opsamling

Som nævnt, skal denne kortlægning fungere som et input til Delprojekt 2: Effektmåling i Frederiksberg Kommune, hvis sigte er at identificere mulige konsekvenser af PSP-samarbejdet. For at kunne undersøge effekten af PSP-samarbejdet, har denne kortlægning bidraget til at afklare følgende spørgsmål:

- Hvad består indsatsen i?
- Hvilke udfaldsmål har PSP-indsatsen på Frederiksberg?
- Hvilke indsatsgrupper arbejder PSP-Frederiksberg med?

### *Indsatsen*

I princippet forudsætter effektmålinger, at indsatsens indhold og omfang kan beskrives præcist. Det kan dog være svært at afgrænse præcist, hvad PSP-samarbejdet består i og dermed, hvad det er for en indsats, som del 2 skal undersøge. Denne type indsats fungerer ikke som eksempelvis en lovgivning, der træder i kraft på et specifikt tidspunkt og berører en bestemt del af befolkningen. Vanskeligheden skyldes flere forhold, bl.a.:

- At en øget koordinering kan være vanskelig at kvantificere og dermed gøre til genstand for en effektmåling
- At indsatsen kan tænkes at forandre sig over tid samt være forskellig fra person til person.

Kortlægning af PSP-Frederiksberg bidrager med en forståelse af indsatsen og implementeringen og dermed leverer et godt datagrundlag.

Selve PSP-indsatsen er primært at koordinere viden om borgerens situation og hidtidige ind-

satser fra systemet, samt at udveksle information om de enkelte myndigheders arbejdsrammer. Dette sker med henblik på dels at kunne placere et handlingsansvar og hermed overdrage borgeren til konkrete og specifikke indsatser inden for én af myndighederne, dels at skabe overblik over, hvordan hver myndighed kan bidrage under sagsbehandlingen. Hermed søger man at håndtere både de substantielle (social, psykiske, kriminalitetsmæssige) problemstillinger, som PSP-Frederiksbergs indsatsgrupper står med, og deres problem i forhold til ikke at 'matche' systemets almindelige sagsbehandlingsprocedurer. Den myndighed, der overtager handlingsansvaret på sagen, bliver sagens tovholder, mens de andre myndigheder løbende bidrager til indsatsen med hver deres (supplerende) handlingsmuligheder. Konkrete indsatser over for borgeren holder sig inden for rammerne af de tre myndigheders indsatsmuligheder.

### *Udfaldsmål*

Udfaldsmål svarer til, hvad indsatsen har en effekt på, dvs. hvad formålet med indsatsen er i forhold til at skabe en forandring. Effektmålinger forudsætter, at formålet er klarlagt, og at der kan defineres klare udfaldsmål for indsatsen, dvs. indikatorer, der kan give et kvantitativt mål for, i hvilken grad indsatsen har en effekt på fx, om modtagerne af indsatsen er blevet bedre socialt integreret. For at måle effekterne af en indsats skal der indsamles data, der beskriver udfaldsmålene for både indsats- og kontrolgruppen. Kortlægning af PSP-Frederiksberg hjælper til at afgrænse, hvilke typer udfaldsmål der kunne være relevante.

De konkrete forandringer og mulige udfaldsmål, som aktørerne i PSP-Frederiksberg påpeger, ligger inden for både det kriminalitetsmæssige, det sociale og det psykiatriske område:

- Nedgang i politiets udrykninger og ændringer i politiets registreringer af psykisk syge og bestemte kategorier af problemer ('selvmordsbesøg', 'voldsomme husspektakler', 'mulig syg og hjælpeløs') i døgnrapporterne
- Kriminalitetsforebyggelse
- Flere sociale og psykiatriske sager, herunder flere indlæggelser og flere på ventelister til institution og anden behandling
- Færre boligudsmidninger
- Færre PSP-sager med tiden.

### *Indsatsgrupperne*

Effektmålinger går ud på at sammenligne udfaldsmålet i en indsatsgruppe, som modtager

indsatsen, med udfaldet i en kontrolgruppe, som ikke modtager indsatsen, eller som modtager en alternativ indsats, fx indsatsgruppe i Frederiksberg, og individer med samme karakteristika som Frederiksberg-indsatsgruppe, men som bor i en anden kommune. Effekten af indsatsen – resultatet – findes som den gennemsnitlige forskel i udfaldsmålet mellem indsats- og kontrolgruppen.

PSP-Frederiksbergs indsatsgrupper omfatter primært borgere i to typer af situationer:

- Socialt, socioøkonomisk og helbredsmæssigt svage og marginaliserede borgere med psykiske lidelser, evt. også misbrug, som opdages enten gennem en meget udadreagerende adfærd eller gennem en selvdestruktiv adfærd, som er mindre åbenlys, men på et tidspunkt alligevel bliver generende for omgivelserne.
- Socialt bedre fungerende borgere, som periodisk eller i en specifik krisesituation mister kontrollen over deres liv, er på vej ud i en social deroute (fx pga. arbejdsløshed, indtægtsophør, skilsmisse, periodisk psykisk ustabilitet, udsættelse af bolig) eller kommer på kant med omgivelserne pga. afvigende opførsel.

Det gennemgående for begge grupper er, at de kan være svære at rumme inden for hver enkelt af de tre myndigheder, fordi de enten ikke rigtigt kan falde inden for kerneindsatsgruppen for nogle af sektorerne eller omvendt, fordi de falder inden for alle tre sektorer. Disse borgeres problemstillinger falder derfor uden for kerneydelserne i hver af sektorerne eller falder måske sammen med kerneydelserne i alle tre sektorer.

## **Perspektivering**

### *Succeskriterier*

Myndighedsaktørerne er alle meget begejstret for PSP-Frederiksberg og taler med stor entusiasme og begejstring om alle samarbejdets forcer og gode resultater. Man bør dog i den sammenhæng diskutere, hvad succeskriterierne for et PSP-samarbejde bør være, og hvem der bør sætte disse kriterier.

Evaluerer man de succeskriterier, som PSP-aktørerne selv opstiller, bl.a. formuleret i deres forandringsmål, er PSP-Frederiksberg en stor succes. Der er stor overensstemmelse mellem de forandringsmål, aktørerne opstiller, og de resultater, de selv påpeger. Og set i dette lys har PSP-Frederiksberg forbedret indsatsen væsentligt over for bestemte borgere og gjort sagsbe-

handlingen og arbejdet med borgerne mere effektivt og tilfredsstillende for myndighederne.

Opstiller man et andet succeskriterium, hvor borgeretik og borgerindflydelse er i centrum – som man implicit gør hos LAP-Frederiksberg – fremstår PSP-Frederiksberg ikke som den samme succes. Derimod er der her tale om, at PSP-Frederiksberg, og for eftertiden PSP-samarbejder i resten af landet, (lovligt) suspenderer de regler, som er opstillet netop for at forbedre borgeretikken og borgerindflydelsen i forbindelse med myndighederne forvaltning.

### *Drivende kræfter*

Som et led i at pege på, hvor PSP-Frederiksbergs succeser og styrker ligger, er det også relevant at diskutere, hvilke kræfter der har 'drevet' samarbejdet.

Den af sådanne 'drivende' kræfter, der springer mest i øjnene i PSP-Frederiksberg, er den store entusiasme og begejstring, som myndighedsaktørerne selv udtrykker omkring samarbejdet, og som de karakteriserer samarbejdet med. Det virker indlysende, at PSP-Frederiksberg har været båret af et stort engagement af de aktivt involverede aktører og har formået at skabe en ny kultur og nye veje, bl.a. gennem personkontakter, for øget samarbejde myndighederne imellem. Den succes, som aktørerne tillægger PSP-Frederiksberg, er måske netop drevet af de involverede aktørers meget positive stemning omkring samarbejdet. Den fælles støtte til og det store engagement hos medarbejdergruppen i og omkring PSP-Frederiksberg er måske én af forklaringerne på dette samarbejdes tilsyneladende succes.

Det kan påpeges, at PSP-samarbejdets substans og karakter som organisatorisk enhed af forskellige årsager i høj grad beror på, at de involverede aktører investerer et stort og vedholdende engagement i samarbejdet i og med, at et PSP-samarbejde for at virke efter hensigten – dvs. nå ud til borgere, som ellers overses af myndighederne, eller som behandles af de forskellige myndigheder, så ingen resultater opnås – skal skabe nye personlige netværk og herigennem bane vejen for nye former for kommunikation og indsatser mellem myndigheder. PSP-samarbejdet kræver et langt stykke ad vejen 'pioner-arbejde' med engagerede medarbejdere.

Ligeledes, da PSP-Frederiksberg tilsyneladende i høj grad er 'lykkedes', fordi samarbejdet synes velforankret på både frontlinjemedarbejderniveau og – efter aktørernes udsagn – har stor opmærksomhed på ledelsesniveau hos myndighederne, kræver et PSP-samarbejde en

løbende indsats for på denne måde at 'gøde' jorden for samarbejdet i baglandet. PSP-samarbejdet kræver, at især operativgruppemedlemmerne aktivt sørger for at holde opmærksomheden blandt både kolleger på alle niveauer og eksterne samarbejdspartnere (fx boligelskaber, institutionsledere) vakt over for samarbejdet som en mulighed.

### *Barrierer*

De barrierer for et PSP-samarbejde, som kan udpeges på baggrund af erfaringerne fra PSP-Frederiksberg, er:

- Strukturelle omorganiseringer og medfølgende personudskiftninger og andre forstyrrelser, samt organisering i for store enheder. Desuden en organisering, hvor man inden for samme PSP-samarbejde har meget uensartede målgrupper (optageområder) myndighederne imellem. Disse forhold kan virke hindrende for en kontinuerlig opbygning af personligt netværk, tillid, fælles mål og ansvarsfølelse, ensartede retningslinjer for arbejdet, samt fælles standarder for brugen af tavshedspligt.

### *Anbefalinger*

De væsentligste anbefalinger, PSP-Frederiksberg peger på for andre PSP-samarbejder, er:

- At PSP-samarbejdet ikke bindes op på for mange bureaukratiske forpligtelser og arbejdsgange og dermed forbliver en fleksibel operativ enhed. Dog kunne man af hensyn til at følge med i frekvensen af persongengangere i PSP-regi registrere hver gang, den samme person dukker op som PSP-sag.
- At man tillader, at samarbejdet i så vid mulig udstrækning får mulighed for at udvikles af deltagerne 'fra neden' og tilpasset lokale forhold.
- At man udpeger en koordinator mellem operativgruppen og styregruppen, som formidler information om samarbejdet og de typer sager og problemstillinger, man arbejder med, samt væsentlige generelle problemstillinger, som evt. skal tages med op på politisk niveau.
- At man forpligter styregruppe- og operativgruppemedlemmernes deltagelse gennem mødepligt – hermed bevares også kontinuiteten i sagsarbejdet.
- At man sørger for, at kendskab til PSP-samarbejdets muligheder forplantes grundigt til myndighedernes frontlinjeniveau, og at frontlinjemedarbejderne jævnligt er i direkte kontakt med et operativgruppemedlem.
- At politiet udvikler en god afrapporteringspraksis til PSP-samarbejdet i døgnrappor-

terne.

- At samarbejdet udvikles til og anerkendes som et personligt netværk og personbåret samarbejde, som bl.a. bygger på tillid og en personlig ansvarsfølelse.
- At operativgruppemedlemmerne udvælges strategisk i forhold til både at have beføjelser som ledere og kompetencer som praktikere, så de kender deres myndigheds kerneydelser og indsatsgrupper nøje og samtidig er bredt forankret i organisation og 'ildsjæle'.
- At man er forberedt og opmærksom på, at PSP-sager kan være af meget forskelligartet karakter og derfor forholder sig åben i forhold til, hvilke løsninger der kan komme i spil, og hvilke aktører (også eksterne) man med fordel kan inddrage i sagsarbejdet.
- At man vedvarende er opmærksom på at opretholde en høj etisk standard i forhold til borgerne, dvs. omkring praktisering af tavshedspligt og i kontakten med borgerne.

Det kan diskuteres, i hvilken udstrækning erfaringerne fra PSP-Frederiksberg kan anvendes i etableringen af PSP-samarbejder i resten af landet.

De gode erfaringer hos PSP-Frederiksberg med at starte op som 'pilot-projekt' og de muligheder, det har givet for at udvikle en samarbejdspraksis 'fra neden' – i sagens natur – ikke nødvendigvis kopieres til opstarten af PSP-samarbejder i resten af landet. Her er 'behovet' for et PSP-samarbejde jo politisk bestemt frem for lokalt erfaret, og der findes allerede en udefra defineret model for både konceptet og rammerne for samarbejdet. Man kan dog i de kommende PSP-samarbejder tage ved lære af vigtigheden af fx at lade operativgruppen selv udvikle en praksis, der er hensigtsmæssig for de deltagende aktører og tilpasset lokale forhold både med henblik på myndighedernes arbejdsrammer og de borgere, som PSP-samarbejdet kan rettes imod. Hermed kan man forsøge at skabe noget af den samme 'poiner-ånd', som PSP-Frederiksberg tilsyneladende har været præget af, og som muligvis er en af de afgørende faktorer for samarbejdets succes. Ligeledes kan metoderne fra PSP-Frederiksberg til at implementere PSP-samarbejdet ud i alle myndighedernes relevante organisatoriske led fungere som inspiration for andre PSP-samarbejder.

Nogle erfaringer med udfordringer undervejs i PSP-Frederiksberg kan på konkret plan ikke overføres direkte. Erfaringerne omkring udvikling af en PSP-praksis for brug af tavshedspligt og samtykke er ikke længere direkte relevante med lovhjemlen til at fravige disse hensyn

(med lovændringen af 1. april 2009). Men PSP-Frederiksbergs aktører påpeger vigtigheden af, at man vedbliver med at værne om borgernes retssikkerhed, også selvom loven nu er mere liberal omkring brug af personfølsomme oplysninger og fravigelse af kravet om samtykke.

Ligeledes vil de nye PSP-samarbejder ikke nødvendigvis opleve en Politireform og en Strukturreform. Andre former for organisatoriske omvæltninger kan dog også i nye PSP-samarbejder blive en realitet, og her vil det således også være relevant at finde metoder til at fastholde kontinuiteten og arbejdsroen i samarbejdsgruppen. Nye PSP-samarbejder vil fra starten skulle forholde sig til en mindre entydig myndighedsstruktur i forhold til optageområder og målgrupper. Med Strukturreformen og Politireformen vil normen være, at de tre myndigheder dækker uensartede borgergrupper. De nu store politikredse dækker flere kommuner, som samtidig også afviger fra regionernes opbygning og hermed psykiatriens optageområder. Et af problemerne med et samarbejde mellem sådanne uensartede organisatoriske enheder er bl.a. spørgsmålet om, hvor styregruppen skal placeres. Skal der være én styregruppe pr. politikreds? Og hvor mange kommuner skal så være repræsenteret i den? Et andet problem vil være i forhold til optageområder. Organiserer man operativgrupper efter de psykiatriske centres optageområder, vil der ofte være to forvaltninger inde over med hver deres borgergruppe.



## Litteratur

'Beretning vedr. undersøgelsen af psykisk syges kriminelle forløb i det psykiatriske system, 2007'. Rapport fra Sundhedsstyrelsen.

Dahler-Larsen, P. 2003 "Opskrift på virkningsevaluering" i Dahler-Larsen, P. & H. K. Krogstrup (2003): *Nye veje i Evaluering*. Forlaget Systime Acedemic.

Folketingets Ombudsmand vedr. j. nr. 2006-945-0606. Justitsministeriet.

Guba E. G. & Lincoln, Y. S. (1989): *Fourth generation evaluation*. Newbury Park, CA: Sage.

Kongsrud, L., Sestoft, D. & Rasmussen, M. (2008) PSP-samarbejdet i Frederiksberg Kommune. Politi – Socialforvaltning – Psykiatri – et sektorsamarbejde.

'Kriminel karriere og tilbagefald til ny kriminalitet blandt psykisk syge lovovertrædere'. Rapport fra Justitsministeriets Forskningsenhed, 2005.

'Kriminalitetsudviklingen blandt psykisk syge lovovertrædere' Rapport fra Justitsministeriets Forskningsenhed, 2005.

Kusek, J.Z. & Rist, R. (2004): *Ten steps to a result-based monitoring and evaluation system*.

'Lov om ændring af retsplejeloven (Udveksling af oplysninger som led i politiets samarbejde med de sociale myndigheder og psykiatrien)' af 16. februar 2009.

'Politiets anvendelse af skydevåben - en tværfaglig analyse for perioden 2002-2006', 2007.

'Psykisk sygdom og kriminalitet' 2006. Rapport fra Socialministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Justitsministeriet.

Rieper, O. (2004) (red.): *Håndbog i evaluering*. København: AKFs forlag.

## Bilag 1: Forvaltningsloven, uddrag kapitel 8.

### Kapitel 8

*Tavshedspligt m.v.*

Tavshedspligt

**§ 27.** Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jfr. borgerlig straffelov § 152 og §§ 152 c-152 f, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til:

- 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 3) forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt straffuldbyrdelse og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
- 4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,
- 6) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold, eller
- 7) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold.

*Stk. 2.* Inden for den offentlige forvaltning kan der kun pålægges tavshedspligt med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser som nævnt i stk. 1.

*Stk. 3.* En forvaltningsmyndighed kan bestemme, at en person uden for den offentlige forvaltning har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som myndigheden videregiver til den pågældende uden at være forpligtet hertil.

*Stk. 4.* Fastsættes der i henhold til § 1, stk. 2, regler om tavshedspligt, eller pålægges der tavshedspligt efter stk. 3, finder straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f tilsvarende anvendelse på overtrædelse af sådanne regler eller pålæg.

Videregivelse af oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed

**§ 28.** Oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler og lignende, må ikke videregives til en anden forvaltningsmyndighed.

*Stk. 2.* Videregivelse af de i stk. 1 nævnte oplysninger kan dog ske, når

- 1) den, oplysningen angår, har givet samtykke,
- 2) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives,
- 3) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til den, oplysningen angår, eller
- 4) videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver.

*Stk. 3.* Andre fortrolige oplysninger må ud over de i stk. 2 nævnte tilfælde kun videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe.

*Stk. 4.* Samtykke efter stk. 2, nr. 1, skal meddeles skriftligt og indeholde oplysning om, hvilken type oplysninger der må videregives, til hvem oplysninger må videregives og til hvilket formål. Kravet om skriftlighed kan dog fraviges, når sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt taler derfor.

*Stk. 5.* Samtykke efter stk. 2, nr. 1, bortfalder senest et år efter det er givet.

*Stk. 6.* Lokale administrative organer, som ved lov er tillagt en selvstændig kompetence, anses som en selvstændig myndighed efter stk. 1 og 3.

**§ 29.** I sager, der rejses ved ansøgning, må oplysninger om ansøgerens rent private forhold ikke indhentes fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed.

*Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) ansøgeren har givet samtykke hertil,
- 2) andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov eller
- 3) særlige hensyn til ansøgeren eller tredjemand klart overstiger ansøgerens interesse i, at oplysningen ikke indhentes.

**§ 30.** Fortrolige oplysninger, der udelukkende er indhentet med henblik på statistiske uddrag eller som led i en videnskabelig undersøgelse, må ikke videregives til en forvaltningsmyndighed til anden anvendelse.

**§ 31.** I det omfang en forvaltningsmyndighed er berettiget til at videregive en oplysning, skal myndigheden på begæring af en anden forvaltningsmyndighed videregive oplysningen, hvis den er af betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe.

*Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 finder dog ikke anvendelse, hvis videregivelsen påfører myndigheden et merarbejde, der væsentligt overstiger den interesse, den anden myndighed har i at få oplysningerne.

**§ 32.** Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, må ikke i den forbindelse skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver.

## Bilag 2: Persondataloven, Lov om behandling af personoplysninger, ud- drag kap. 4.\*

### Behandlingsregler

#### Kapitel 4

##### *Behandling af oplysninger*

§ 5. Oplysninger skal behandles i overensstemmelse med god databehandlingskik.

*Stk. 2.* Indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling må ikke være uforenelig med disse formål. Senere behandling af oplysninger, der alene sker i historisk, statistisk eller videnskabeligt øjemed, anses ikke for uforenelig med de formål, hvortil oplysningerne er indsamlet.

*Stk. 3.* Oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles.

*Stk. 4.* Behandling af oplysninger skal tilrettelægges således, at der foretages fornøden ajourføring af oplysningerne. Der skal endvidere foretages den fornødne kontrol for at sikre, at der ikke behandles urigtige eller vildledende oplysninger. Oplysninger, der viser sig urigtige eller vildledende, skal snarest muligt slettes eller berigtiges.

*Stk. 5.* Indsamlede oplysninger må ikke opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles.

§ 6. Behandling af oplysninger må kun finde sted, hvis

- 1) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke hertil,
- 2) behandlingen er nødvendig af hensyn til opfyldelsen af en aftale, som den registrerede er part i, eller af hensyn til gennemførelse af foranstaltninger, der træffes på den registreredes anmodning forud for indgåelsen af en sådan aftale,
- 3) behandlingen er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige,
- 4) behandlingen er nødvendig for at beskytte den registreredes vitale interesser,
- 5) behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse,
- 6) behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt, eller
- 7) behandlingen er nødvendig for, at den dataansvarlige eller den tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, kan forfølge en berettiget interesse og hensynet til den registrerede ikke overstiger denne interesse.

---

\* Den fulde lovtekst kan findes hos Retsinformation: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=828>

*Stk. 2.* En virksomhed må ikke videregive oplysninger om en forbruger til en anden virksomhed til brug ved markedsføring eller anvende oplysningerne på vegne af en anden virksomhed i dette øjemed, medmindre forbrugeren har givet sit udtrykkelige samtykke hertil. Et samtykke skal indhentes i overensstemmelse med reglerne i markedsføringslovens § 6 a.

*Stk. 3.* Videregivelse og anvendelse som nævnt i stk. 2 kan dog ske uden samtykke, hvis der er tale om generelle kundeoplysninger, der danner grundlag for inddeling i kundekategorier, og hvis betingelserne i stk. 1, nr. 7, er opfyldt.

*Stk. 4.* Der kan efter stk. 3 ikke videregives eller anvendes oplysninger som nævnt i §§ 7 og 8. Justitsministeren kan fastsætte yderligere begrænsninger i adgangen til at videregive eller anvende bestemte typer af oplysninger efter stk. 3.

§ 7. Der må ikke behandles oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle forhold.

*Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 finder ikke anvendelse, hvis

- 1) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til en sådan behandling,
- 2) behandlingen er nødvendig for at beskytte den registreredes eller en anden persons vitale interesser i tilfælde, hvor den pågældende ikke fysisk eller juridisk er i stand til at give sit samtykke,
- 3) behandlingen vedrører oplysninger, som er blevet offentliggjort af den registrerede, eller
- 4) behandlingen er nødvendig for, at et retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares.

*Stk. 3.* Behandling af oplysninger om fagforeningsmæssige tilhørsforhold kan endvidere ske, hvis behandlingen er nødvendig for overholdelsen af den dataansvarliges arbejdsretlige forpligtelser eller specifikke rettigheder.

*Stk. 4.* En stiftelse, en forening eller en anden almenyttig organisation, hvis sigte er af politisk, filosofisk, religiøs eller faglig art, kan inden for rammerne af sin virksomhed foretage behandling af de i stk. 1 nævnte oplysninger om organisationens medlemmer eller personer, der på grund af organisationens formål er i regelmæssig kontakt med denne. Videregivelse af sådanne oplysninger kan dog kun finde sted, hvis den registrerede har meddelt sit udtrykkelige samtykke hertil eller behandlingen er omfattet af stk. 2, nr. 2-4, eller stk. 3.

*Stk. 5.* Bestemmelsen i stk. 1 finder ikke anvendelse, hvis behandlingen af oplysninger er nødvendig med henblik på forebyggende sygdomsbekæmpelse, medicinsk diagnose, sygepleje eller patientbehandling, eller forvaltning af læge- og sundhedstjenester, og behandlingen af oplysningerne foretages af en person inden for sundhedssektoren, der efter lovgivningen er undergivet tavshedspligt.

*Stk. 6.* Behandling af de i stk. 1 anførte oplysninger kan ske, hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til en offentlig myndigheds varetagelse af sine opgaver på det strafferetlige område.

*Stk. 7.* Undtagelse fra bestemmelsen i stk. 1 kan endvidere gøres, hvis behandlingen af oplysninger sker af grunde, der vedrører hensynet til vigtige samfundsmæssige interesser. Tilsynsmyndigheden giver tilladelse hertil. Der kan fastsættes nærmere vilkår for behandlingen. Hvor tilladelse meddeles, giver tilsynsmyndigheden underretning herom til Europa-Kommissionen.

*Stk. 8.* For den offentlige forvaltning må der ikke føres edb-registre med oplysninger om politiske forhold, som ikke er offentligt tilgængelige.

§ 8. For den offentlige forvaltning må der ikke behandles oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1, nævnte, medmindre det er nødvendigt for varetagelsen af myndighedens opgaver.

*Stk. 2.* De i stk. 1 nævnte oplysninger må ikke videregives. Videregivelse kan dog ske, hvis

- 1) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til videregivelsen,

2) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundet hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår,

3) videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, eller

4) videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en persons eller virksomheds opgaver for det offentlige.

*Stk. 3.* Forvaltningsmyndigheder, der udfører opgaver inden for det sociale område, må kun videregive de i stk. 1 nævnte oplysninger og de oplysninger, der er nævnt i § 7, stk. 1, hvis betingelserne i stk. 2, nr. 1 eller 2, er opfyldt, eller hvis videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver.

*Stk. 4.* Private må behandle oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1, nævnte, hvis den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke hertil. Herudover kan behandling ske, hvis det er nødvendigt til varetagelse af en berettiget interesse og denne interesse klart overstiger hensynet til den registrerede.

*Stk. 5.* De i stk. 4 nævnte oplysninger må ikke videregives uden den registreredes udtrykkelige samtykke. Videregivelse kan dog ske uden samtykke, når det sker til varetagelse af offentlige eller private interesser, herunder hensynet til den pågældende selv, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundet hemmeligholdelse.

*Stk. 6.* Behandling af oplysninger i de tilfælde, der er reguleret i stk. 1, 2, 4 og 5, kan i øvrigt finde sted, hvis betingelserne i § 7 er opfyldt.

*Stk. 7.* Et fuldstændigt register over straffedomme må kun føres for en offentlig myndighed.

§ 9. Oplysninger som nævnt i § 7, stk. 1, eller § 8 må behandles, hvis dette alene sker med henblik på at føre retsinformationssystemer af væsentlig samfundsmæssig betydning, og hvis behandlingen er nødvendig for førelsen af systemerne.

*Stk. 2.* De af stk. 1 omfattede oplysninger må ikke senere behandles i andet øjemed. Det samme gælder behandling af andre oplysninger, som alene foretages med henblik på at føre retsinformationssystemer, jf. § 6.

*Stk. 3.* Tilsynsmyndigheden kan meddele nærmere vilkår for de i stk. 1 nævnte behandlinger. Tilsvarende gælder for de i § 6 nævnte oplysninger, som alene behandles i forbindelse med førelsen af retsinformationssystemer.

§ 10. Oplysninger som nævnt i § 7, stk. 1, eller § 8 må behandles, hvis dette alene sker med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning, og hvis behandlingen er nødvendig for udførelsen af undersøgelserne.

*Stk. 2.* De af stk. 1 omfattede oplysninger må ikke senere behandles i andet end statistisk eller videnskabeligt øjemed. Det samme gælder behandling af andre oplysninger, som alene foretages i statistisk eller videnskabeligt øjemed, jf. § 6.

*Stk. 3.* De af stk. 1 og 2 omfattede oplysninger må kun videregives til tredjemand efter forudgående tilladelse fra tilsynsmyndigheden. Tilsynsmyndigheden kan stille nærmere vilkår for videregivelsen.

§ 11. Offentlige myndigheder kan behandle oplysninger om personnummer med henblik på en entydig identifikation eller som journalnummer.

*Stk. 2.* Private må behandle oplysninger om personnummer, når

1) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov,

2) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke hertil eller

3) behandlingen alene finder sted til videnskabelige eller statistiske formål, eller hvis der er tale om videregivelse af oplysninger om personnummer, når videregivelsen er et naturligt led i

den normale drift af virksomheder m.v. af den pågældende art, og når videregivelsen er af afgørende betydning for at sikre en entydig identifikation af den registrerede eller videregivelsen kræves af en offentlig myndighed.

*Stk. 3.* Uanset bestemmelsen i stk. 2, nr. 3, må der ikke ske offentliggørelse af personnummer uden udtrykkeligt samtykke.

§ 12. Dataansvarlige, der med henblik på markedsføring sælger fortegnelser over grupper af personer, eller som for tredjemand foretager adressering eller udsendelse af meddelelser til sådanne grupper, må kun behandle

- 1) oplysninger om navn, adresse, stilling, erhverv, e-postadresse, telefon- og telefaxnummer,
- 2) oplysninger, der indgår i erhvervsregistre, som i henhold til lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov er beregnet til at informere offentligheden, samt
- 3) andre oplysninger, hvis den registrerede har givet udtrykkeligt samtykke dertil. Et samtykke skal indhentes i overensstemmelse med markedsføringslovens § 6 a.

*Stk. 2.* Oplysninger som nævnt i § 7, stk. 1, eller § 8, må dog ikke behandles. Justitsministeren kan fastsætte yderligere begrænsninger i adgangen til at behandle bestemte typer af oplysninger.

§ 13. Offentlige myndigheder og private virksomheder m.v. må ikke foretage automatisk registrering af, hvilke telefonnumre der er foretaget opkald til fra deres telefoner. Registrering må dog ske efter forudgående tilladelse fra tilsynsmyndigheden i tilfælde, hvor afgørende hensyn til private eller offentlige interesser taler herfor. Tilsynsmyndigheden kan fastsætte nærmere vilkår for registreringen.

*Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis andet følger af lov, eller for så vidt angår udbydere af telenet og teletjenesters registrering af, til hvilke telefonnumre der er foretaget opkald, enten til eget brug eller til brug ved teknisk kontrol.

§ 14. Oplysninger, der er omfattet af denne lov, kan overføres til opbevaring i arkiv efter reglerne i arkivlovgivningen.

## Bilag 3: Sundhedsloven. Bekendtgørelse af sundhedsloven, uddrag kap. 9.<sup>6</sup>

### Kapitel 9

#### *Tavshedspligt, videregivelse og indhentning af helbredsoplysninger m.v.*

**§ 40.** En patient har krav på, at sundhedspersoner iagttager tavshed om, hvad de under udøvelsen af deres erhverv erfarer eller får formodning om angående helbredsforhold, øvrige rent private forhold og andre fortrolige oplysninger, jf. dog reglerne i dette kapitel.

*Stk. 2.* I de tilfælde, hvor en sundhedsperson efter §§ 41-46 er tillagt beføjelser efter de enkelte bestemmelser, påhviler det overordnede ansvar for, at oplysninger videregives eller indhentes i overensstemmelse med loven, den driftsansvarlige myndighed.

#### *Videregivelse af helbredsoplysninger m.v. i forbindelse med behandling af patienter*

**§ 41.** Med patientens samtykke kan sundhedspersoner videregive oplysninger til andre sundhedspersoner om patientens helbredsforhold, øvrige rent private forhold og andre fortrolige oplysninger i forbindelse med behandling af patienten eller behandling af andre patienter.

*Stk. 2.* Videregivelse af de i stk. 1 nævnte oplysninger kan uden patientens samtykke ske, når

1) det er nødvendigt af hensyn til et aktuelt behandlingsforløb for patienten, og videregivelsen sker under hensyntagen til patientens interesse og behov,

2) videregivelsen omfatter et udskrivningsbrev fra en læge, der er ansat i sygehusvæsenet, til patientens alment praktiserende læge eller den praktiserende speciallæge, der har henvist patienten til sygehusbehandling,

3) videregivelsen omfatter et udskrivningsbrev fra en læge, der er ansat på privatejet sygehus, klinik m.v., til de i nr. 2 nævnte læger, når behandlingen er ydet efter aftale med et regionsråd eller en kommunalbestyrelse i henhold til denne lov

4) videregivelsen er nødvendig til berettiget varetagelse af en åbenbar almen interesse eller af væsentlige hensyn til patienten, herunder en patient, der ikke selv kan varetage sine interesser, sundhedspersonen eller andre eller

5) videregivelsen sker til patientens alment praktiserende læge fra en læge, der virker som stedfortræder for denne.

*Stk. 3.* Patienten kan frabede sig, at oplysninger efter stk. 2, nr. 1-3, videregives.

*Stk. 4.* Den sundhedsperson, der er i besiddelse af en fortrolig oplysning, afgør, hvorvidt videregivelse efter stk. 2 er berettiget.

*Stk. 5.* Såfremt der videregives oplysninger efter stk. 2, nr. 4, skal den, oplysningen angår, snarest muligt herefter orienteres om videregivelsen og formålet hermed, medmindre orientering kan udelades efter anden lovgivning eller af hensyn til offentlige eller private interesser svarende til dem, der beskyttes i denne lovgivning.

*Stk. 6.* Ministeren for sundhed og forebyggelse fastsætter nærmere regler om videregivelse af helbredsoplysninger m.v. efter denne bestemmelse, herunder om videregivelsens omfang og om gennemførelsen heraf.

**§ 42.** Samtykke efter § 41, stk. 1, kan være mundtligt eller skriftligt. Samtykket kan afgives til den sundhedsperson, der videregiver oplysninger, eller til den sundhedsperson, der modtager oplysninger. Samtykket skal indføres i patientjournalen. 1.-3. pkt. gælder tilsvarende, når patienten frabeder sig videregivelse af oplysninger, jf. § 41, stk. 3.

*Stk. 2.* Ministeren for sundhed og forebyggelse fastsætter nærmere regler om det i stk. 1 nævnte samtykke.

#### *Indhentning af elektroniske helbredsoplysninger m.v. i forbindelse med behandling af patienter*

**§ 42 a.** Læger og sygehusansatte tandlæger kan ved opslag i elektroniske systemer i fornødent omfang indhente oplysninger om en patients helbredsforhold, øvrige rent private forhold og andre fortrolige oplysninger, når det er nødvendigt i forbindelse med aktuell behandling af patienten.

*Stk. 2.* Andre sundhedspersoner end de i stk. 1 nævnte kan ved opslag i elektroniske systemer, hvori adgangen for den pågældende sundhedsperson teknisk er begrænset til de patienter, der er i behandling på samme behandlingsenhed, som den pågældende sundhedsperson er tilknyttet, i fornødent omfang indhente oplysninger som nævnt i stk. 1 om aktuell behandling, når det er nødvendigt i forbindelse med aktuell behandling af patienten.

*Stk. 3.* På behandlingssteder med elektroniske systemer, der kun indeholder oplysninger til brug for behandling, som gives på det pågældende behandlingssted, kan andre sundhedspersoner end de i stk. 1 nævnte, som er ansat på behandlingsstedet, ved opslag i sådanne systemer i fornødent omfang indhente oplysninger som nævnt i stk. 1, når det er nødvendigt i forbindelse med aktuell behandling af patienten. Dette gælder dog ikke, hvis behandlingsstedet har en i stk. 1 nævnt sundhedsperson ansat.

*Stk. 4.* Ledelsen på et behandlingssted kan give tilladelse til, at enkelte eller grupper af sundhedspersoner, der er ansat på det pågældende behandlingssted, kan foretage opslag i elektroniske systemer efter stk. 1. Tilladelse efter 1. pkt. kan kun gives til sundhedspersoner, der har behov for at kunne foretage opslag efter stk. 1 med henblik på at kunne varetage de funktioner og opgaver, vedkommende er beskæftiget med. Beslutninger truffet efter 1. pkt. skal

<sup>6</sup> Den fulde lovtæst kan findes hos Retsinformationen:

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=114054>



fremgå af en datasikkerhedsinstruks for behandlingsstedet. Beslutninger truffet efter 1. pkt. skal gøres offentligt tilgængelige.

*Stk. 5.* Læger og sygehusansatte tandlæger kan endvidere indhente oplysninger som nævnt i stk. 1, hvis indhentningen er nødvendig til berettiget varetagelse af en åbenbar almen interesse eller af væsentlige hensyn til patienten, herunder en patient, der ikke kan varetage sine interesser, sundhedspersonen eller andre patienter. Tilsvarende gælder sundhedspersoner med tilladelse efter stk. 4. Tilsvarende gælder endvidere andre sundhedspersoner ved opslag i elektroniske systemer omfattet af stk. 2 og 3 på det behandlingssted, sundhedspersonen er ansat.

*Stk. 6.* Uden for de i stk. 1 og 5 nævnte tilfælde kan læger og sygehusansatte tandlæger med patientens samtykke endvidere ved opslag i elektroniske systemer indhente oplysninger som nævnt i stk. 1 i forbindelse med behandling af patienter.

*Stk. 7.* Patienten kan frabede sig, at en sundhedsperson indhenter oplysninger efter stk. 1-4.

*Stk. 8.* Læger og sygehusansatte tandlæger kan under disses ansvar lade medicinstuderende indhente oplysninger efter stk. 1 og 5-7.

*Stk. 9.* En sundhedsperson kan under dennes ansvar lade sekretærer yde teknisk bistand til opslag i oplysninger, som den pågældende sundhedsperson selv har adgang til, jf. stk. 1-8.

**§ 42 b.** Samtykke efter § 42 a, stk. 6, og tilkendegivelse efter § 42 a, stk. 7, kan være mundtligt eller skriftligt. Samtykket eller tilkendegivelsen skal meddeles til den sundhedsperson, som indhenter oplysningerne. Samtykket eller tilkendegivelsen skal indføres i patientjournalen.

**§ 42 c.** Ministeren for sundhed og forebyggelse fastsætter nærmere regler om private dataansvarliges pligt til at registrere oplysninger om, hvem der har foretaget opslag i en patients elektroniske patientjournal (logning), samt om loggens indhold, opbevaring og sletning.

*Stk. 2.* Ministeren for sundhed og forebyggelse fastsætter nærmere regler om patientens elektroniske adgang til oplysninger hos offentlige og private dataansvarlige om, hvem der har foretaget opslag i patientens elektroniske patientjournal, og på hvilket tidspunkt opslagene er foretaget.

#### *Videregivelse af helbredsoplysninger m.v. til andre formål*

**§ 43.** Med patientens samtykke kan sundhedspersoner til andre formål end behandling videregive oplysninger om patientens helbredsforhold, øvrige rent private forhold og andre fortrolige oplysninger til myndigheder, organisationer, private personer m.fl.

*Stk. 2.* Videregivelse af de i stk. 1 nævnte oplysninger kan uden patientens samtykke ske, når

- 1) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives og oplysningen må antages at have væsentlig betydning for den modtagende myndigheds sagsbehandling,
- 2) videregivelsen er nødvendig for berettiget varetagelse af en åbenbar almen interesse eller af væsentlige hensyn til patienten, sundhedspersonen eller andre eller
- 3) videregivelsen er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- og kontrolopgaver.

*Stk. 3.* Den sundhedsperson, der er i besiddelse af en fortrolig oplysning, afgør, hvorvidt videregivelse efter stk. 2 er berettiget.

*Stk. 4.* Såfremt der videregives oplysninger efter stk. 2, nr. 2, skal den, oplysningen angår, snarest muligt herefter orienteres om videregivelsen og formålet hermed, medmindre orientering kan udelades efter anden lovgivning eller af hensyn til offentlige eller private interesser svarende til dem, der beskyttes i denne lovgivning.

**§ 44.** Samtykke efter § 43, stk. 1, skal være skriftligt. Kravet om skriftlighed kan dog fraviges, når sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt taler derfor. Samtykket skal indføres i patientjournalen.

*Stk. 2.* Samtykke efter stk. 1 bortfalder senest 1 år efter, at det er givet.

*Stk. 3.* Ministeren for sundhed og forebyggelse fastsætter nærmere regler om det i stk. 1 nævnte samtykke.

#### *Videregivelse af helbredsoplysninger til pårørende og læge vedrørende afdøde patienter*

**§ 45.** En sundhedsperson kan videregive oplysninger om en afdød patients sygdomsforløb, dødsårsag og døds måde til afdødes nærmeste pårørende, afdødes alment praktiserende læge og den læge, der havde afdøde i behandling, såfremt det ikke må antages at stride mod afdødes ønske og hensynet til afdøde, eller andre private interesser ikke taler afgørende herimod. Der kan endvidere videregives oplysninger til afdødes nærmeste pårørende efter reglen i § 43, stk. 2, nr. 2.

#### *Videregivelse af helbredsoplysninger til særlige formål (forskning, statistik m.v.)*

**§ 46.** Oplysninger om enkeltpersoners helbredsforhold, øvrige rent private forhold og andre fortrolige oplysninger fra patientjournaler m.v. kan videregives til en forsker til brug for et konkret biomedicinsk forskningsprojekt, såfremt der er meddelt tilladelse til projektet efter lov om et videnskabetisk komitéssystem og behandling af biomedicinske forskningsprojekter.

*Stk. 2.* Oplysninger som nævnt i stk. 1 kan, når et forskningsprojekt ikke er omfattet af lov om et videnskabetisk komitéssystem og behandling af biomedicinske forskningsprojekter, endvidere videregives til en forsker til brug ved et

konkret forskningsprojekt af væsentlig samfundsmæssig interesse efter godkendelse af Sundhedsstyrelsen, som fastsætter vilkår for videregivelsen.

*Stk. 3.* Der må kun ske efterfølgende henvendelse til enkeltpersoner, i det omfang de sundhedspersoner, der har behandlet de pågældende, giver tilladelse hertil.

**§ 47.** Oplysninger som nævnt i § 46 kan videregives til brug for statistik eller planlægning efter godkendelse af Sundhedsstyrelsen, som fastsætter vilkår for oplysningernes anvendelse m.v., jf. dog stk. 2.

*Stk. 2.* Videregivelse af de i stk. 1 nævnte oplysninger kan ske uden godkendelse af Sundhedsstyrelsen, når det følger af lov, at oplysningerne skal videregives.

**§ 48.** Oplysninger, der er indhentet efter §§ 46 og 47 til brug for forskning, statistik eller planlægning, må ikke senere behandles i andet end statistisk eller videnskabeligt øjemed.

*Stk. 2.* Offentliggørelse af oplysninger som nævnt i stk. 1 må kun ske i en form, hvori oplysningerne ikke kan henføres til enkeltpersoner.

*Stk. 3.* Ministeren for sundhed og forebyggelse fastsætter nærmere regler om videregivelse af oplysninger efter § 46, stk. 2, og § 47, stk. 1.

#### *Videregivelse til tredjelande*

**§ 49.** Ministeren for sundhed og forebyggelse fastsætter nærmere regler om videregivelse af oplysninger efter dette kapitel til tredjelande.

## Bilag 4: Psykiatriloven, Bekendtgørelse af lov om anvendelse af tvang i

### psykiatrien, uddrag kap. 1.<sup>7</sup>

#### Kapitel 1

##### *Lovens område m.v.*

**§ 1.** Frihedsberøvelse og anvendelse af anden tvang i forbindelse med indlæggelse, ophold og behandling på psykiatrisk afdeling må kun finde sted efter reglerne i denne lov.

*Stk. 2.* Ved tvang forstås i denne lov anvendelse af foranstaltninger, for hvilke der ikke foreligger et informeret samtykke, jf. kapitel 5 i sundhedsloven.

*Stk. 3.* For patienter, der er under 15 år eller varigt mangler evnen til at give et informeret samtykke, skal der ikke forsøges indhentet et samtykke fra forældremyndighedens indehaver, værgeren eller de nærmeste pårørende, hvis omgående gennemførelse af en foranstaltning i henhold til denne lov er nødvendig for at afværge, at en patient

- 1) udsætter sig selv eller andre for nærliggende fare for at lide skade på legeme eller helbred eller
- 2) øver hærværk af ikke ubetydeligt omfang.

Forældremyndighedens indehaver, værgeren eller de nærmeste pårørende skal efterfølgende orienteres herom.

*Stk. 4.* For patienter, der er imellem 15 og 18 år, hvor sundhedspersonen efter en individuel vurdering skønner, at vedkommende ikke selv er i stand til at forstå konsekvensen af sin stillingtagen, jf. sundhedslovens § 17, stk. 2, finder stk. 3 tilsvarende anvendelse.

#### Kapitel 2

##### *Almindelige bestemmelser*

**§ 2.** Med henblik på i videst muligt omfang at forebygge anvendelse af tvang skal sygehusmyndigheden tilbyde sygehussophold, behandling, pleje og omsorg, som svarer til god psykiatrisk sygehusstandard, herunder med hensyn til de bygningsmæssige forhold, senge- og personalenormering, personalets kompetencer, politikker i relation til patienter og pårørende, mulighed for udendørs ophold samt beskæftigelses-, uddannelses- og andre aktivitetstilbud.

**§ 2 a.** Sygehusmyndigheden skal sikre, at der på enhver psykiatrisk afdeling findes en skriftlig husorden, som er tilgængelig for patienterne.

*Stk. 2.* Afdelingsledelsen skal sikre, at den skriftlige husorden udleveres til patienten i forbindelse med indlæggelse.

*Stk. 3.* Ved udformning eller ændring af den skriftlige husorden skal patienterne, inden der træffes beslutning herom, inddrages.

**§ 3.** Indlæggelse, ophold og behandling på psykiatrisk afdeling skal så vidt muligt finde sted med patientens samtykke.

*Stk. 2.* Lægen skal vejlede patienten om formålet med indlæggelsen, opholdet og behandlingen samt om udsigterne til en bedring af helbredstilstanden.

*Stk. 3.* Overlægen har ansvaret for, at der opstilles en behandlingsplan for enhver, der indlægges på psykiatrisk afdeling, og at patienten vejledes om planens indhold, samt at patientens samtykke til dens gennemførelse til stadighed søges opnået. En kopi af behandlingsplanen skal udleveres til patienten, medmindre denne frabeder sig dette.

**§ 4.** Tvang må ikke benyttes, før der er gjort, hvad der er muligt, for at opnå patientens frivillige medvirken. Når forholdene tillader det, skal patienten have en passende betænkningstid.

*Stk. 2.* Anvendelsen af tvang skal stå i rimeligt forhold til det, som søges opnået herved. Er mindre indgribende foranstaltninger tilstrækkelige, skal disse anvendes.

*Stk. 3.* Tvang skal udøves så skånsomt som muligt og med størst mulig hensyntagen til patienten, således at der ikke forvoldes unødigt krænkelser eller ulempe.

*Stk. 4.* Tvang må ikke anvendes i videre omfang, end hvad der er nødvendigt for at opnå det tilsigtede formål.

*Stk. 5.* Efter ophør af enhver tvangsforanstaltning skal patienten tilbydes en eller flere samtaler. Sundhedsstyrelsen fastsætter regler herom.

**§ 4 a.** Bestemmelserne i § 9, stk. 2, § 10, stk. 1, § 10 a, stk. 1, 1. pkt., § 12, stk. 4, § 13, stk. 2, 1. pkt., § 15, stk. 2, § 18 f, § 19 a, stk. 1 og 3, og § 21, stk. 2, er ikke til hinder for, at en beslutning i overlægens fravær træffes af en anden læge. I sådanne tilfælde skal overlægen efterfølgende snarest tage stilling til beslutningen.

---

<sup>7</sup> Den fulde lovtekst kan findes hos Retsinformationen:

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=10339>

**Bilag 5: Folketingets ombudsmand, udtalelse af 3. juli 2007 vedrørende videregivelse af oplysninger fra politiet i forbindelse med PSP-samarbejdet.**

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Gammeltorv 22, 1457 København K  
Telefon 33 13 25 12. Telefax 33 13 07 17  
Personlig henvendelse 10-15

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Dato: 3. juli 2007

J.nr.: 2006-3442-603  
Sagsbehandler: LF  
(Bedes anført ved henvendelser)  
Akt. nr.: 14

+ bilag

**Vedrørende j.nr. 2006-945-0606**

Hermed bekræfter jeg modtagelsen af Justitsministeriets brev af 22. maj 2007 om et samarbejde mellem politiet, socialforvaltningen og psykiatrien som er etableret i Frederiksberg Kommune (PSP-samarbejde). Jeg har endvidere modtaget udtalelser af 10. og 20. december 2006 fra Politimesteren på Frederiksberg.

Danmarks Radio P1 Morgen, 2. sektion, 3. time, sendte den 21. september 2006 en udsendelse benævnt "Lige lovligt".

I udsendelsen blev daværende politiinspektør Michael Flemming Rasmussen, Frederiksberg Politi, interviewet om det nævnte samarbejde. Udsendelsen havde bl.a. følgende indhold:

Interviewer KR: 'Nu er det jo det at man ikke uden videre må lade personfølsomme oplysninger flyde fra den ene del af forvaltningen til den anden – det kunne jo fx være fra politiet til socialforvaltningen eller de psykiatriske myndigheder. Det er jo reguleret ifølge forvaltningsloven at det må man ikke – hvordan kommer I uden om det?'

MRF: 'Jamen det har du fuldstændig ret i at det er udgangspunktet at det må man ikke – med mindre at det er – om jeg så må sige – til folks eget bedste. Den tager vi gerne på os i politiet. Vi vender den ligesom om og siger jamen kan vi sidde inde med oplysninger om at folk har det skidt uden at gøre noget ved det? Det mener jeg ikke vi kan, og på den baggrund så er vi ikke – havde jeg nær sagt – bange for at smide de oplysninger der er nødvendige ind i det her samarbejde, men det er klart at lige så snart de andre myndigheder begynder at reagere på dem, så vil de jo typisk bede om en samtykkeerklæring for at de internt kan udveksle oplysninger ...'

Interviewer KR: '... Altså den person som I fortæller om skal underskrive en erklæring før der bliver udvekslet flere oplysninger?'

MFR: 'Ja sådan er det typisk. Og fordi så går behandlingssystemet i gang og når de begynder at arbejde med sagen, vil de typisk internt bede om en samtykkeerklæring. Men det gør vi ikke inden vi kontakter dem og det er ud fra en filosofi om at det ikke skal være afgørende om folk har brækket et ben eller de har ondt i sjælen hvis vi skal forsøge at skaffe dem noget hjælp, så derfor så gør vi gerne det på vores ansvar – havde jeg nær sagt.'

Interviewer KR: 'Får I ikke klager engang imellem når I begynder at udveksle de her følsomme oplysninger?'

MFR: 'Nej, nu har vi været i drift i noget der ligner halvandet år og der er ikke nogen der har klaget over vores indsats endnu, uanset at når de andre myndigheder rykker ud vil de typisk fortælle at det er fordi politiet har fortalt om hvordan de har det, så som sagt har vi ikke fået nogen klager endnu'

Jeg modtog en opfordring til nærmere at undersøge den videregivelse der skete i samarbejdet af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold.

Efter at jeg havde gennemgået materialet om udsendelsen, meddelte jeg i brev af 29. november 2006 Justitsministeriet at jeg havde besluttet efter ombudsmandslovens § 17 af egen drift at iværksætte en undersøgelse. Jeg anmodede Justitsministeriet om en udtalelse efter forud indhentet erklæring fra Politimesteren på Frederiksberg.

Jeg anførte bl.a. følgende:

''På baggrund af de oplysninger jeg på nuværende tidspunkt har om samarbejdet, er det min vurdering at de oplysninger politiet videregiver i forbindelse med samarbejdet, er oplysninger vedrørende enkeltpersoners rent private forhold som nævnt i forvaltningslovens § 28, stk. 1. Oplysninger af denne karakter kan videregives hvis en af undtagelserne i § 28, stk. 2, nr. 1-4, finder anvendelse. Det er i den forbindelse udgangspunktet at de særligt følsomme oplysninger der er nævnt i § 28, stk. 1, ikke må videregives til en anden forvaltningsmyndighed medmindre den oplysningen angår har givet samtykke, jf. stk. 2, nr. 1.

Efter bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 3, kan oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold videregives til en anden forvaltningsmyndighed uden samtykke når videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser der klart overstiger hensynet til den oplysningen angår.

Blandt de hensyn der kan tale for at oplysninger videregives, kan i ganske særlige tilfælde også være hensynet til den pågældende selv, se tillige John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer 3. udgave (2001), s. 574. Det vil således hvis det i det konkrete tilfælde skønnes at være afgørende for en nødvendig behandling af den pågældende, være muligt at videregive oplysninger fra den ene del af forvaltningen til den anden.

Jeg må forstå politiinspektørens udtalelse sådan at videregivelsen af oplysninger indenfor samarbejdet sker med henvisning til hensynet til den pågældende selv, det vil sige med hjemmel i § 28, stk. 2, nr. 3.

Jeg har tidligere udtalt mig om bl.a. anvendelse af undtagelsen i nr. 3 på den videregivelse af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold der forekommer i forbindelse med SSP-samarbejdet (se beretningen for 1988, side 233 ff.). Jeg fandt i den forbindelse ikke at der er den fornødne hjemmel i forvaltningsloven til at gennemføre det tværfaglige kriminalitetsforebyggende samarbejde som havde udviklet sig imellem socialforvaltning, skole og politi.

At det kun er i ganske særlige tilfælde at hensynet til den pågældende selv kan begrunde en videregivelse uden at samtykke hertil først er indhentet, fremgår også af min udtalelse om SSP-samarbejdet. I udtalelsen gav jeg således udtryk for at oplysningerne efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3, kun må videregives uden samtykke hvis barnet eller den unge er stærkt truet, og at truslen bedre vil kunne afværges gennem SSP-samarbejdet end ved en målrettet indsats fra de sociale myndigheders side.

Som opfølgning på udtalelsen tilkendegav Justitsministeriet at der ville blive foretaget en revision af ministeriets notat om videregivelsesreglernes betydning for SSP-samarbejdet. Det ville i den forbindelse blive fremhævet at hovedreglen er at der normalt ikke må videregives personfølsomme oplysninger medmindre der foreligger et skriftligt samtykke fra den oplysningerne angår. Det ville endvidere blive understreget at videregivelse uden samtykke efter undtagelsesbestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3, kun kan ske i ganske særlige tilfælde.

...

Sådan som samarbejdsformen er skitseret i det omtalte interview, forekommer det mere at være hovedreglen end undtagelsen at der i forbindelse med samarbejdet videregives oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold. Jeg beder ministeriet om at udtale sig om hvorvidt denne antagelse er korrekt og i givet fald udtale sig om hvilken betydning dette har i forhold til vurderingen af om udvekslingen af oplysningerne kan ske med hjemmel i retsplejelovens § 115 b.

Såfremt ministeriet ikke finder at udvekslingen af oplysningerne i PSP-samarbejdet kan ske med hjemmel i retsplejelovens § 115 b, anmoder jeg om ministeriets bemærkninger til anvendeligheden af undtagelserne i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 2-4, på den udveksling af informationer der foregår i PSP-samarbejdet.

Særligt for så vidt angår undtagelsen i nr. 3 bemærker jeg at videregivelse efter denne bestemmelse kun kan ske såfremt der i hver enkelt sag er foretaget en konkret afvejning af de anførte hensyn. Det vil derfor efter min opfattelse være klart uforeneligt hermed hvis myndighederne med udgangspunkt i denne undtagelsesbestemmelse etablerer faste rutiner for videregivelse, se tillige Jon Andersen, Juristen 1988, s.

173.

Som anført ovenfor synes politiinspektørens udtalelse under interviewet imidlertid at indikere at politiet har foretaget en mere generel vurdering af berettigelsen af videregivelse af personfølsomme oplysninger i denne type sager. Jeg beder særligt om ministeriets bemærkning til lovligheden heraf."

Politimesteren på Frederiksberg har i udtalelsen af 20. december 2006 anført:

"Videregivelse af personfølsomme oplysninger i PSP samarbejdet [sker] i medfør af Forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3. Videregivelse af oplysninger sker efter en helt konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Det er således ledere, ikke den enkelte politimand ude på stedet, der vurderer om der skal gives oplysninger og foretager en konkret vurdering af hvilke oplysninger, der er nødvendige. Man er fuldt klar over at videregivelse af oplysningerne skal være sagligt begrundet, og at der skal være tale om et klart værdi spring, hvor hensynet til den enkelte klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse.

Der er således ikke tale om rutinemæssige videregivelser af oplysninger. Der er ikke tale om løbende indberetninger.

Der er ikke tale om tilbagemeldinger om patient- eller klientoplysninger.

" Justitsministeriet har i udtalelsen af 22. maj 2007 henvist til udtalelsen af 20. december 2006 fra Politimesteren på Frederiksberg og har meddelt at det der er anført, ikke giver Justitsministeriet anledning til bemærkninger.

#### **Ombudsmandens udtalelse**

Jeg lægger til grund at det i det etablerede samarbejde forekommer at der fra politiet videregives oplysninger om rent private forhold til enten socialforvaltningen eller til psykiatrien eller til begge myndigheder uden at der foreligger et samtykke som nævnt i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 1, jf. stk. 4.

Jeg lægger endvidere - efter det oplyste - til grund at videregivelsen sker af hensyn til den pågældende selv. Derudover lægger jeg til grund at videregivelse sker efter en helt konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, og at det er ledere - og ikke den enkelte politimand ude på stedet - der vurderer om der skal videregives oplysninger, og i bekræftende fald da hvilke oplysninger der er nødvendige at videregive. Endelig lægger jeg til grund at politiet er fuldt opmærksom på at videregivelsen skal være sagligt begrundet, og at der skal være tale om et klart værdi spring hvor det konstateres at hensynet til den pågældende klart over-



stiger hensynet til de interesser der begrundet hemmeligholdelsen.

Jeg går ud fra at der i de tilfælde hvor dette skønnes at være muligt, indhentes et samtykke til videregivelse hos den pågældende forinden der sker videregivelse af oplysninger.

Under disse omstændigheder har jeg ikke bemærkninger til at Politimesteren på Frederiksberg med henvisning til bestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3, som led i det omtalte samarbejde, har videregivet oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold til andre myndigheder.

Jeg foretager herefter ikke videre.

Kopi af dette brev er sendt til Københavns Politi, Fyns Politi, Frederiksberg Kommune og ....

Med venlig hilsen



## Bilag 6: Lov om ændring af restplejeloven af 1. april, 2009.

### Lov om ændring af retsplejeloven

(Udveksling af oplysninger som led i politiets samarbejde med de sociale myndigheder og psykiatrien)

VI MARGRETHE DEN ANDEN, af Guds Nåde Danmarks Dronning, gør vitterligt:

Folketinget har vedtaget og Vi ved Vort samtykke stadfæstet følgende lov:

#### § 1

I retsplejeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1069 af 6. november 2008, som ændret senest ved § 15 i lov nr. 1336 af 19. december 2008, foretages følgende ændringer:

1. I § 114 indsættes som *stk. 2*:

»*Stk. 2.* Politidirektøren skal virke for at etablere et samarbejde mellem politiet, de sociale myndigheder og social- og behandlingspsykiatrien som led i indsatsen over for socialt udsatte personer.«

2. § 115 affattes således:

»§ 115. Politiet kan videregive oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold til andre myndigheder, hvis videregivelsen må anses for nødvendig af hensyn til det kriminalitetsforebyggende samarbejde eller af hensyn til politiets samarbejde med de sociale myndigheder og social- og behandlingspsykiatrien som led i indsatsen over for socialt udsatte personer.

*Stk. 2.* I samme omfang som nævnt i stk. 1 kan en myndighed videregive oplysninger om enkeltpersoner til politiet og andre myndigheder, der indgår i de former for samarbejde, som er nævnt i stk. 1. Oplysningerne må i forbindelse med de nævnte former for samarbejde ikke videregives med henblik på efterforskning af straffesager.

*Stk. 3.* Inddrages selvejende institutioner, der løser opgaver for det offentlige inden for social- og undervisningsområdet eller social- og behandlingspsykiatrien, i de former for samarbejde, som er nævnt i stk. 1, kan der i samme omfang som nævnt i stk. 1 og 2 udveksles oplysninger mellem myndighederne og institutionerne.

*Stk. 4.* De myndigheder og institutioner, der indgår i de former for samarbejde, som er nævnt i stk. 1, er ikke forpligtet til at videregive oplysninger efter stk. 1-3.«

#### § 2

Loven træder i kraft den 1. april 2009.

#### § 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

*Givet på Christiansborg Slot, den 16. februar 2009*

MARGRETHE R.

/ Brian Mikkelsen

## Bilag 7 Interviewguide individuelle interview myndigheder

### Kort introduktion til evalueringen og til interviewet

Anonymitet - ikke refereret med navns nævnelse

Køreplan for interviewet:

- Samarbejdets opstart
- Indhold og implementering af samarbejdet
- Status på hvordan det går med samarbejdet
- Evt. problemstillinger omkring samarbejdet både internt og i forhold til brugerne.
- Erfaringer, der kan videregives til fremtidige samarbejder
- Mulige resultater af samarbejdet
- Mulighed for at interviewe brugere

### Præsentation af den interviewede (IP)

Beskriv din historie/rolle i PSP-samarbejdet

### Formålet med at starte samarbejdet op

Hvad var baggrunden for at starte PSP-samarbejdet op?

Hvordan startede man samarbejdet op?

Hvad var målsætningen/-erne?

Hvilke forventninger havde du til PSP samarbejdet?

Hvad mener du om sammensætningen af operativgruppemedlemmer, er det de relevante myndigheder?

Kunne man inddrage brugerne direkte i PSP-samarbejdet?

- fx med brugerdeltagelse ved (operativgruppe-)møder, hvor brugeren selv ville få indflydelse på problemdefinitionen og efterfølgende på valg af myndighed. Eller evt. i det første møde ude i den enkelte myndighed, hvor man beslutter handlingsstrategi?

### **Indholdet af samarbejdet/ implementering, samt betydningen af ændringer i adm. struktur**

Hvad består samarbejdet i?

Hvilke sager og problemstillinger er potentielle PSP-cases?

Hvad gør medarbejderne anderledes end tidligere?

Hvordan oplever du processen omkring etableringen og implementeringen af samarbejdet?

Har der været nogen særlige problemer hhv. succesoplevelser undervejs?

Hvordan arbejder I med problemstillinger omkring borgerens retssikkerhed (udveksling af personoplysninger)?

Hvordan stemmer PSP overens de respektive sektorer normale arbejdsmetoder?

Har du ændret syn på de to andre myndigheder?

Hvad har reformerne (struktur – og politi-) samt ombudsmandsagen betydet for PSP-samarbejdet?

### **Problemer i forhold til samarbejdet?**

Har der været nogen problemer i forhold til det øgede samarbejde mellem myndighederne?  
(Og hvordan har I håndteret dem?)

Hvilke problemer er der i forhold til borgerne?

Hvordan oplever borgerne samarbejdet?

Hvilke problemer oplever borgerne?

### **Status/ foreløbig konklusion - hvordan går det med samarbejdet?**

Hvordan synes du overordnet PSP-samarbejdet har fungeret/ fungerer i dag?

Ved frontlinjemedarbejdere på dit område at PSP eksisterer?

Anvender dit det?

Hvordan?

Hvordan er viden om PSP-samarbejdet blevet formidlet til frontlinjemedarbejdere på dit område?

### **Forslag til fremtiden**

Har du forslag til ændringer i det nuværende samarbejde?  
Hvilke faldgrupper skal fremtidige samarbejder undgå?

### **Mulige resultater/effekter af samarbejdet**

Hvor kan man ifølge din vurdering se resultaterne af samarbejdet?  
Hvem er målgruppen? Er der nogen højrisikogrupper? - Særligt PSP-oplagte typer af borgere?  
Hvor vil man kunne se en effekt?

I forhold til hver af de 3 sektorer, hvor tror du, de hver især oplever resultaterne?

### **Mulighed for at interviewe brugere?**

Som en del af vores undersøgelse af, hvad PSP-samarbejdet er for en størrelse, og hvilke muligheder og problemer det rummer, vil vi meget interviewe nogle brugere, som har været genstand for PSP-samarbejdet, for at høre om deres erfaringer med og holdninger til det.

Har du kendskab til konkrete cases med samtykke, hvor vi evt. kunne kontakte brugeren?

*Mange tak for din deltagelse.*

## Bilag 8 Interviewguide brugerorganisationer

### Kort introduktion til undersøgelsen og til interviewet

Anonymitet - ikke refereret med navns nævnelse.

Køreplan for interviewet:

- Hvad ved I om samarbejdet
- Hvilke erfaringer har I med det
- Hvad er jeres holdninger til det
- Muligheden for at interviewe brugere

### Præsentation af den interviewede (IP)

Hvem er I (du)?

- Rolle ift. brugere
- Rolle ift. myndigheder

### Hvad ved du om PSP-samarbejdet?

Hvad var baggrunden for at starte PSP-samarbejdet op?

- Var/er der et behov, som PSP skal dække?
- Hvilket

Hvordan startede man samarbejdet op?

- Blev I involveret som brugerorganisation?
- Burde I have været det?

Hvad var målsætningen/-erne for PSP-samarbejdet?

Hvilke forventninger har/havde I/du til PSP-samarbejdet?

Hvad mener du om organiseringen af samarbejdet – fx sammensætningen af operativgruppe-medlemmer (ledelsesniveau og de tre myndigheder)?

Burde I som brugerorganisation spille en rolle i eller ift. samarbejdet?

- Hvorfor
- Hvordan?

<b>Hvilke erfaringer har du og din organisation med PSP-samarbejdet?</b>
--

Kender I til konkrete sager/brugere, hvor PSP har været involveret?

Hvordan har pågældende brugere oplevet, at PSP var involveret (at sagen gik fra en myndighed til en anden)?

Har brugere kendskab til PSP-samarbejdet?

Hvilke brugere, sager og problemstillinger er potentielle PSP-cases?

Har der været nogen særlige problemer hhv. succesoplevelser undervejs?

Oplever I, at implementeringen af PSP-samarbejdet har ændret myndighedernes praksis?

- Hvordan?

Hvordan er dit indtryk af, at PSP-samarbejdet fungerer i dag?

Hvordan oplever I, at der i PSP-samarbejdet tager hånd om problemstillinger omkring borgernes retssikkerhed (udveksling af personoplysninger)?

<b>Hvad er din og din organisations es holdninger til PSP-samarbejdet?</b>
--

Har der været nogen – kan der potentielt være - problemer i forhold til det øgede samarbejde mellem myndighederne?

- hvilke og hvordan oplever I, at de takles?

Hvilke problemer rummer PSP-samarbejdet i forhold til borgerne?



Har du forslag til ændringer i det nuværende samarbejde?

Mener du/I, at PSP skal udbredes til hele landet?

Hvilke faldgrupper skal fremtidige samarbejder undgå?

Hvor kan man ifølge din vurdering se resultaterne af samarbejdet?

- Hvem er målgruppen? Er der nogen højrisikogrupper? - Særligt PSP-oplagte typer af borgere?
- Hvor vil man kunne se en effekt?

<b>Mulighed for at interviewe brugere?</b>
--

Som en del af vores undersøgelse af, hvad PSP-samarbejdet er for en størrelse, og hvilke muligheder og problemer det rummer, vil vi meget interviewe nogle brugere, som har været genstand for PSP-samarbejdet, for at høre om deres erfaringer med og holdninger til det.

Hvad er din holdning til, det mulige i at lave bruger interviews?

- Kan de deltage
- Vil de deltage
- Kender de til, at PSP har været involveret i deres sag?

Har du/I kendskab til konkrete brugere, hvor PSP har været inde over, og hvor de selv er klar over det – som vi muligvis kunne lave en aftale med gennem jer (I formidler kontakten)?

*Mange tak for interviewet og din tid.*

## Bilag 9 Interviewguide fokusgruppeinterview

### Kort introduktion til undersøgelsen og til interviewet

Anonymitet - ikke refereret med navns nævnelse

Køreplan for interviewet:

- Hvem er I, hvad laver I
- Jeres kendskab til PSP
- Jeres brug af PSP-samarbejdet
- Problemstillinger omkring samarbejdet både internt og i forhold til brugerne.
- Erfaringer, der kan videregives til fremtidige samarbejder
- Mulige resultater af samarbejdet

### Præsentation af interview deltagerne

- Jeres funktion/position i forvaltningen
  - o Hvilke borgere?
  - o Hvilke opgaver?
  - o Hvilke former for borgerkontakt?

### Jeres kendskab til PSP-samarbejdet - Hvad er PSP-samarbejdet?

- Hvad ved I om PSP-samarbejdet?
  - o Hvorfra?
  - o Hvilken funktion har PSP-samarbejdet?
- Hvad er jeres rolle ift. PSP-samarbejdet?
  
- Hvem er målgruppen for PSP-samarbejdet?
  - o Hvem beskæftiger PSP-samarbejdet sig med i praksis?
  
- Udfylder PSP-samarbejdet et hul ift. jeres borgere
  - o Hvordan?
  - o Hvad er det I ikke kan gøre indenfor rammerne af jeres arbejde?

- Hvad mener I om sammensætningen af operativgruppemedlemmer, er det de relevante myndigheder?

### **Hvordan bruger I PSP-samarbejdet – eller jeres viden om det – i jeres daglige arbejde?**

- Hvad gør I anderledes end tidligere pga. PSP-samarbejdet?
  - o Organisatorisk: har I tidligere selv haft kontakt til de andre myndigheder omkring borgere/sager?
  - o Borgerkontakt: gør I noget andet ift. borgeren, fx på baggrund af sager gennem PSP-samarbejdet?
  - o Er der nogle procedurer der er ændret?
  - o Nogle kommunikationsgange
  - o Nogle kontakter I tager/ikke tager til andre myndigheder
  - o En anden måde at kontakte/håndtere borgerne på?
  - o Har I ændret syn på de to andre myndigheder?

### **Problemer i forhold til samarbejdet?**

- Har der været - kan I se - nogen problemer i forhold til det øgede samarbejde mellem myndighederne? (Og hvordan har I håndteret dem?)
- Hvilke problemer er der – eller kan der være - i forhold til borgerne?
  - o Hvordan oplever borgerne samarbejdet?
  - o Hvilke problemer oplever borgerne?
- Hvilken rolle spiller samtykket og er det et væsentligt aspekt ift. borgerkontakten?
- Kunne man inddrage brugerne direkte i PSP-samarbejdet?
  - o fx med brugerdeltagelse ved (operativgruppe-)møder, hvor brugeren selv ville få indflydelse på problemdefinitionen og efterfølgende på valg af myndighed. Eller evt. i det første møde ude i den enkelte myndighed, hvor man beslutter handlingsstrategi?

### **Forslag til fremtiden**

- Har I forslag til ændringer i det nuværende samarbejde?
- Hvilke faldgrupper skal fremtidige samarbejder undgå?

### **Mulige resultater/effekter af samarbejdet**

- Hvor kan man efter jeres vurdering se resultaterne – en effekt - af samarbejdet?
  - o På jeres område
  - o På de andre sektorer områder

*Mange tak for jeres deltagelse.*